



## **POLÍTICA AGROINDUSTRIAL**

**Fundamentos para el desarrollo sostenido  
y sustentable de la agroindustria**

**(enfoques institucional, histórico y económico-social)**

**Noviembre 2009**



**FORO DE LA CADENA  
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**



---

**FORO DE LA CADENA  
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**

---

# ENTIDADES QUE CONFORMAN EL FORO DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL ARGENTINA

Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA)  
Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria (ACTA)  
Asociación de Productores Exportadores Argentinos (APEA)  
Asociación de Semilleros Argentinos (ASA)  
Bolsa de Cereales  
Bolsa de Cereales de Córdoba y Cámara de Cereales y Afines de Córdoba. Tribunal Arbitral  
Bolsa de Cereales de Entre Ríos  
Bolsa de Cereales, Oleaginosos, Frutos y Productos de Bahía Blanca  
Bolsa de Comercio de Rosario  
Bolsa de Comercio de Santa Fe  
Cámara Algodonera Argentina  
Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado  
Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA)  
Cámara Argentina de la Industria de Productos Veterinarios (CAPROVE)  
Cámara Argentina de Productores Avícolas (CAPIA)  
Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA)  
Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos (CIAFA)  
Cámara de Legumbres de la República Argentina (CLERA)  
Cámara de Puertos Privados Comerciales (CPPC)  
Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE)  
Cámara de Semilleros de la Bolsa de Cereales (CSBC)  
Cámara Industrial de Aceites Vegetales de Córdoba  
Centro Azucarero Argentino  
Centro de Consignatarios de Productos del País  
Centro de Consignatarios Directos de Hacienda (CCDH)  
Centro de Corredores de Cereales de Rosario  
Centro de Corredores y Agentes de la Bolsa de Cereales  
Centro de Corredores, Comisionistas y Consignatarios de Cereales y Oleaginosos de Santa Fe  
Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA)  
Centros de Exportadores de Cereales (CEC)  
Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)  
Federación Argentina de Entidades Empresarias de Autotransporte de Carga (FADEEAC)  
Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM)  
Federación Argentina del Citrus (Federcitrus)  
Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales  
Sociedad Rural Argentina (SRA)

La Declaración de Principios completa del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina se encuentra disponible en [www.foroagroindustrial.org.ar](http://www.foroagroindustrial.org.ar)



## QUIÉNES SOMOS

La cadena agroindustrial argentina nacional aglutina a la fuerza productiva más importante del país. Juntos, sus distintos “eslabones” representan:

**El 36% de total los empleos.**

**El 45% del valor agregado por la producción de bienes.**

**El 44% de la recaudación tributaria nacional**

**El 58% de las exportaciones argentinas.**

El Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina es una alianza estratégica integrada por entidades representativas de productores agropecuarios, proveedores de insumos, equipos y servicios, comercializadores internos y exportadores de granos y carnes, y empresarios de la industria de alimentos y del transporte.

En cumplimiento de su declaración de principios, el Foro edita su octavo trabajo: “Política Agroindustrial. Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria” desde los enfoques institucional, histórico y económico-social.

Con este documento, las entidades que lo integran, ratifican su objetivo de contribuir a la formación de una valiosa y actualizada fuente de conocimientos aplicados a la agroindustria argentina, con la finalidad de servir al diseño de políticas públicas eficaces.

En esta oportunidad, la investigación encargada a destacados académicos, realiza un análisis histórico del tratamiento de la agroindustria desde fines del siglo XIX, detalla los requisitos de orden institucional e inserción internacional necesarios para el crecimiento sostenido y sustentable del país, a la vez que plantea la superación del dilema: precio a los productores frente a equilibrio fiscal y pobreza.

Este ejemplar y su resumen ejecutivo, así como todos los documentos elaborados a la fecha, se encuentran disponibles en formato digital en [www.foroagroindustrial.org.ar](http://www.foroagroindustrial.org.ar).



# POLÍTICA AGROINDUSTRIAL\*

## Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria

(enfoques institucional, histórico y económico-social)

**Noviembre 2009**

Delia M. Ferreira Rubio

Fundación INAI

Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas UNLP

Julio Nogués  
Alberto Porto  
Alejandro Onofri  
César Ciappa

\* La presente publicación constituye la opinión de sus autores en los temas tratados y no necesariamente coincide con la de las entidades que integran el Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.



# ÍNDICE

## 9 REQUISITOS DE ORDEN INSTITUCIONAL, por Delia M. Ferreira Rubio

9	I. El diseño institucional argentino
13	II. Instituciones y calidad institucional
18	III. El marco institucional y calidad de las políticas públicas
21	IV. Tres deficiencias institucionales clave
24	a) La concentración de poder. Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo
27	b) La representación ¿A quién representan los representantes?
29	c) Los controles controlados
	V. Propuestas para una agenda mínima de calidad institucional

## 33 MODALIDADES DE INSERCIÓN AGRÍCOLA PARA ARGENTINA Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL, por la Fundación INAI

33	Objetivo
33	Contenidos
34	I Países que crecieron en participación porcentual de las exportaciones mundiales
35	II Evolución de la participación de Argentina en el valor de exportaciones mundiales
36	III Países competidores que perdieron porcentaje de participación pero crecieron en valor absoluto de sus exportaciones
37	IV Casos emblemáticos de éxito
45	V Herramientas de políticas públicas que han utilizado los países con mejor desempeño
45	VI Legalidad de las herramientas empleadas por tales países
45	VI.1 Derechos de exportación
45	VI.2 Diferenciales arancelarios a la Exportación
46	VI.3 Restricciones a las exportaciones
	VI.4 Reintegros, reducciones o excenciones de impuestos internos (directos e indirectos) para productos destinados a la exportación
47	VI.5 Aranceles a la importación
47	VI.6 Contingentes arancelarios
47	VI.7 Diferenciales arancelarios de importación
47	VI.8 Licencias de importación
47	VI.9 Drawback
48	VI.10 Zonas francas
48	VI.11 Políticas monetarias
48	VI.12 Institutos estatales de promoción
48	VI.13 Inversión pública
48	VI.14 Empresas de Comercialización Estatal
49	VI.15 Acuerdos comerciales
49	VI.16 Medidas de defensa comercial
50	VI.17 Subvenciones
52	VII Conclusiones
54	Bibliografía



57

**CRECIMIENTO AGROPECUARIO, CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y DECADENCIA ECONÓMICA: UNA INTERPRETACIÓN DE LA EVOLUCIÓN ARGENTINA DESDE FINES DEL SIGLO XIX**, por Julio Nogués

57	I	Introducción
58	II	Marco de referencia
58	II.1	Patrones de producción y comercio
60	II.2	Protección y otras políticas sectoriales
62	II.3	Otros determinantes del crecimiento agropecuario e industrial
63	III	Las tendencias de largo plazo
63	III.1	Crecimiento comparado de Argentina
65	III.2	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial en el largo plazo
67	III.3	Términos del intercambio, protección y política cambiaria
70	III.4	Comercio y crecimiento
71	III.5	Conclusiones
72	IV	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial hasta 1930
72	IV.1	La acumulación de factores productivos
77	IV.2	Costos de transporte
77	IV.3	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial
82	IV.4	La política comercial hasta 1930
85	IV.5	Conclusiones
85	V	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1930-1945
89	VI	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1945-1955
96	VII	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1955-1990
104	VIII	Crecimiento agropecuario e industrial: 1990-2008
104	VIII.1	1990-2001
110	VIII.2	2001-2008
115	IX	Agroindustria y costos de la protección en el sector manufacturero
116	IX.1	Industrias exportables y sustitutivas en el sector manufacturero
118	IX.2	Protección y distorsiones en los mercados de factores en la industria manufacturera
121	IX.3	Protección, pérdidas de PBI y la agroindustria
123	IX.4	Importancia de la agroindustria en el largo plazo
124	IX.5	Conclusiones
124	X	Argentina y Australia comparados
125	X.1	Crecimiento comparado
128	X.2	Protección, subsidios y crecimiento comparado
131	X.3	Fortaleza y transparencia institucional
131	X.4	Competitividad y distribución del ingreso
133	X.5	Resumen
133	XI	Resumen y lecciones
134	XI.1	Resumen
137	XI.2	Principales obstáculos
139	XII	Bibliografía



## 145 EFECTO FISCAL DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES (RETENCIONES), por Alberto Porto

- 145 I. Introducción
- 145 II. Efectos sobre el federalismo fiscal y político
- 145 II.1 Los impuestos sobre las exportaciones y el funcionamiento del federalismo fiscal
- 145 II.1.1 Esquema de las relaciones fiscales Nación - Provincias
- 147 II.1.2 Representación simple del sistema tributario argentino y las retenciones sobre las exportaciones generando externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales
- 150 II.2 Impacto sobre la recaudación total y por niveles de gobierno. Aspectos cuantitativos
- 150 II.2.1 Introducción
- 151 II.2.2 Relevancia fiscal
- 153 II.2.3 Efectos fiscales de la eliminación o reducción de los derechos de exportación
- 154 II.2.3.1 Efecto directo
- 154 II.2.3.2 Efecto indirecto 1
- 156 II.2.3.3 Efecto indirecto 2
- 157 II.2.4 Efecto tributario consolidado. Impacto sobre la recaudación total y por niveles de gobierno
- 157 II.2.4.1 Eliminación completa de DEX CAI
- 158 II.2.4.2 Simulación del sendero temporal
- 159 II.2.5 Impacto desagregado a nivel de provincias y para las municipalidades de cada provincia
- 160 II.2.6 Impacto sobre el resultado financiero de los distintos niveles de gobierno y evaluación de alternativas
- 165 II.3 Comentario final
- 168 III. Anexos
- 168 III.1 Anexo I: definición de la CAI
- 169 III.2 Anexo II: detalle de los impuestos considerados 1997 a 2008
- 172 III.3 Anexo III: Sustitución de las retenciones sobre las exportaciones por un impuesto sobre la renta potencial de la tierra
- 174 III.4 Anexo IV: Revisión de algunos estudios que han estimado el impacto de las retenciones sobre las finanzas provinciales y municipales
- 183 IV. Bibliografía

## 185 IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ELIMINACIÓN DE DEX Y REX EN ARGENTINA - Revisión de Estudios Recientes, por Alejandro Onofri

- 185 I. Introducción
- 185 II. Descripción de Estudios Recientes
- 185 II.1 Anderson y Valenzuela (2006)
- 186 II.2 Nogués, Porto, Ciappa, Di Gresia y Onofri. (2007)
- 188 II.3 Cicowicz, Diaz-Bonilla y Diaz-Bonilla (2008)
- 189 III. Análisis de diferencias
- 189 III.1 Resumen de resultados
- 189 III.2 Cuestiones Metodológicas
- 193 III.3 Contrastación Empírica
- 194 III.3.1 Impacto en el Producto



200	III.3.2	Repercusiones en la Cadena Agroindustrial
203	III.3.3	Impactos en el Empleo y los Salarios
208	III.3.4	Ajuste del Tipo de Cambio Real y Enfermedad Holandesa
212	III.3.5	Supuesto de país grande
213	IV.	Conclusiones
214	V.	Bibliografía

## 217 DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS, por César M. Ciappa

217	I.	Introducción
217	II.	Políticas de precios de alimentos
217	II.1	Subsidios al consumo de alimentos
218	II.2	Políticas de subsidios de precios versus transferencias de ingresos
220	III.	Experiencias internacionales
221	III.1	Políticas sobre bienes-salario en México: el caso del maíz
222	III.2	Subsidio generalizado al trigo en Brasil
222	III.3	Políticas de estabilización de precios para el arroz y el trigo en Asia
223	III.4	Vales para compras de alimentos en los EE.UU.: Food Stamp Program
225	III.5	Programa Bolsa Familia, Brasil
226	IV.	Programas alimentarios en Argentina
226	IV.1	Reseña Histórica
226	IV.2	El Programa Alimentario Nacional -PAN
227	IV.3	Los Programas Alimentarios en los '90
229	IV.4	Los Programas Alimentarios del nuevo siglo
229	IV.5	La sanción de la Ley 25724. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional
231	V.	Programas basados en transferencia de ingresos
231	V.1	Breve reseña histórica
232	V.2	Los programas nacionales de transferencias monetarias en Argentina
232	V.2.1	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
232	V.2.2	Seguro de Capacitación y Empleo
233	V.2.3	Familias por la Inclusión Social
234	V.3	Programas provinciales de transferencias de ingresos
234	V.3.1	Plan Más Vida (Provincia de Buenos Aires)
236	VI.	Propuesta subsidio compensatorio: Transferencias Condicionadas de Ingresos
237	VI.1	Transferencia Condicionales de Ingresos
239	VI.2	Simulación en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)
242	VII.	Conclusiones y consideraciones finales
244	VIII.	Anexo: Resultados microsimulaciones programas de TCI
246	IX.	Bibliografía

## 248 ANTECEDENTES





# REQUISITOS DE ORDEN INSTITUCIONAL

**Delia M. Ferreira Rubio**

## I. El diseño institucional argentino

El diseño institucional de un país es la determinación de los actores, procesos y fines con que se distribuye y ejerce el poder. Las constituciones tienen dos funciones esenciales: por un lado reconocer y garantizar los derechos y libertades de las personas y por otro, fijar las líneas maestras del diseño de poder. Pero el cuadro institucional de un país no está definido sólo por la letra de la Constitución y de las leyes, sino también por la forma en que esas normas se aplican y operan en la vida real.

El análisis del marco institucional debe combinar norma y realidad. Sólo así será útil para la calibrar la influencia de las instituciones en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Ese mismo enfoque es el que debe orientar las propuestas de reforma. La sola sanción de leyes no garantiza los cambios institucionales perseguidos. A continuación haremos una revisión de las líneas maestras del diseño institucional argentino, partiendo de las normas pero atendiendo al funcionamiento real y a partir de allí formularemos una valoración crítica en función de los principios esenciales de la república, la democracia y el Estado de Derecho.

Podríamos empezar por decir, como lo hace el artículo 1 de la Constitución, que Argentina “adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal”. Claro que a esta altura del Siglo XXI, la descripción del funcionamiento real de las instituciones argentinas dista bastante de esa simple fórmula.

La distancia entre la norma y la realidad, sin embargo, no es nueva. “La verdad real y positiva es que nuestro régimen, en el hecho, no es representativo, ni es republicano ni es federal. No es representativo, porque las prácticas viciosas que han ido aumentando día a día,

han llevado a los gobiernos a constituirse en los grandes electores, a sustituir al pueblo en sus derechos políticos y electorales, y este régimen se ha generalizado de tal manera, ha penetrado de tal forma en nuestros hábitos, que ni siquiera nos extraña ni nos sorprende. Hoy, si alguien pretende el honor de representar a sus conciudadanos, es inútil que se empeñe en conquistar méritos y títulos, lo único que necesita es conquistar la protección o buena voluntad del mandatario. No es republicano, porque los cuerpos legislativos formados bajo este régimen personal, no tienen la independencia que el sistema republicano exige, son simples instrumentos manejados por sus mismos creadores. No es federal, porque presenciamos a diario cómo la autonomía de las provincias ha quedado suprimida”. Estas palabras podrían haber sido pronunciadas en 2009 y a nadie le hubieran sorprendido. Lo llamativo es que fueron pronunciadas por Carlos Pellegrini en 1906, hace 100 años<sup>1</sup>.

El sistema de gobierno diseñado en la Constitución de 1853 fue el de un **presidencialismo** vaciado en el molde del presidente norteamericano, incluso más poderoso. La idea de un presidente fuerte se equilibraba, siguiendo el mismo modelo, con la garantía de la división de poderes que supone el reparto del poder en órganos independientes entre sí que deben cooperar para tomar decisiones y que se limitan y controlan recíprocamente, con el fin de evitar la concentración de poder, garantizando así libertad, la propiedad y los derechos de las personas.

Como veremos más adelante, el equilibrio e independencia de los poderes en la Argentina actual ha sufrido un serio deterioro. En lo que se refiere a la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, desde la década del 90 se ha acentuado la tendencia a la concentración de poder en el Presidente en detrimento del Legislativo. En lo que se refiere al Poder Judicial, a pesar del intento de la reforma

<sup>1</sup> PELLEGRINI, Carlos: Discurso ante la Cámara de Diputados de la Nación, 9 de Marzo de 1906.



del 94 de despolitizar la designación y remoción de los magistrados, asistimos desde 2003 a un mayor control del Ejecutivo sobre los jueces, especialmente luego de la reforma del Consejo de la Magistratura que garantizó el control del cuerpo por parte del oficialismo<sup>2</sup>.

El sistema presidencialista además de la separación de poderes se caracteriza por el principio de doble legitimidad y por la existencia de mandatos fijos. La doble legitimidad se refiere al hecho de que tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso son elegidos por el voto popular. La legitimidad electiva propia es un elemento que refuerza, en teoría, la independencia de ambos órganos de poder. En efecto, ambos pueden reclamar para sí la representación de la voluntad popular. La segunda característica se refiere al término fijo de duración de los mandatos. Así, en Argentina, después de la reforma de 1994, el presidente dura 4 años en su cargo; el mandato de los senadores nacionales es de 6 años y el de los diputados nacionales es de 4 años.

La reforma de 1994, al tiempo que redujo el mandato presidencial a 4 años, introdujo la posibilidad de una reelección inmediata. La reelección es una institución que -dentro de ciertos límites- no contradice el esquema republicano. La idea de un mandato más reducido y una posibilidad de reelección inmediata trata de combinar el tiempo necesario para el desarrollo de un verdadero plan de gobierno -con políticas públicas de medio y largo plazo-, con la posibilidad de una re legitimación del mandato, a través de una elección.

Lo que choca con los principios republicanos es la reelección indefinida que, en la práctica, teniendo en cuenta el poder del Ejecutivo, lleva a una alta concentración de poder y a la posibilidad de enquistar a ciertas figuras -o familias- en el gobierno. La reelección de los cargos ejecutivos comenzó a introducirse en Argentina en la ronda de reformas constitucionales a nivel provincial que se verificó a mediados de los años 80 y que precedió a la reforma nacional. En algunas provincias se avanzó con la reelección indefinida, posición que fue corregida en las reformas provinciales posteriores a 1994.

Los mandatos indefinidos, aunque sean el producto de elecciones más o menos libres y transparentes, tienden

a personalizar peligrosamente el poder sobre todo en sistemas presidencialistas. No siempre los intentos de perpetuarse en el poder son producto de un defectuoso diseño normativo. En muchos casos, aunque las normas establezcan límites claros a la reelección, surgen intentos de establecer interpretaciones amañadas para hacer reelegibles a quienes no lo son, o para burlar los límites legales, con alternancias simuladas que encubren un único proyecto de poder. La culpa no es de las normas, sino de las prácticas y de la tolerancia de la ciudadanía.

En momentos en que en Argentina reaparece la discusión sobre el parlamentarismo, es oportuno recordar que en los **sistemas parlamentaristas** -como España, Alemania, Italia, entre otros-, al revés del presidencialismo, los mandatos no son fijos y la legitimidad es una sola y corresponde al parlamento. En efecto, en aquellos sistemas la ciudadanía elige sólo a los parlamentarios. El cargo de primer ministro -jefe del gobierno- no es electivo. La legitimidad del gobierno surge del apoyo de una mayoría parlamentaria, a veces integrada por un solo partido político; otras, producto de una coalición multipartidaria. La legitimidad del primer ministro proviene del parlamento y cuando éste le quita su apoyo, puede destituirlo. Para equilibrar el poder del parlamento, en los sistemas parlamentarios, el jefe de gobierno puede disolver el parlamento, hacer caducar los mandatos de los legisladores y convocar a elecciones. Los mandatos son máximos, pero pueden darse por terminados antes de ese plazo.

Un presidente electo por los ciudadanos y por un término fijo de mandato aporta estabilidad al gobierno y refuerza la legitimidad del Poder Ejecutivo al hacerlo independiente de la conformación -y los cambios de conformación- de las mayorías en el Congreso. Pero esa misma estabilidad puede transformarse en rigidez, ya que dificulta la adaptación del gobierno a los cambios que se producen en la realidad política. En los hechos, sólo dos presidentes -Menem y Kirchner- terminaron su mandato desde el restablecimiento de la democracia en 1983. El mandato fijo ha actuado, en los hechos, no como un compromiso de estabilidad y previsibilidad, sino más bien como un límite máximo a la permanencia en el poder. En los hechos ese período de 6 años hasta 1994 y de 4 años después de la reforma ha operado como una meta a alcanzar.

<sup>2</sup> Nos referimos a la ley 26.080 que modificó el Consejo de la Magistratura, aprobada en 2006.



El regreso a la democracia en toda la región, durante la década del 80, provocó un debate sobre la forma de gobierno más adecuada para fortalecer las incipientes democracias. El presidencialismo -por las características que acabamos de señalar- fue identificado como uno de los factores determinantes de las sucesivas quiebras del orden institucional. La falta de flexibilidad del sistema impuesta por los mandatos fijos y el permanente conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo que competían por la representación popular, fueron identificados como los causantes de la inestabilidad política<sup>3</sup>.

La reforma del 94 tuvo el propósito declarado de atenuar el presidencialismo y supuestamente flexibilizarlo para evitar la inestabilidad que había afectado históricamente a los presidentes constitucionales. En este sentido se acortó el mandato presidencial, autorizando la reelección inmediata y se introdujo la figura del Jefe de Gabinete, supuesto fusible que permitiría salvaguardar la figura presidencial en caso de crisis.

La introducción del Jefe de Gabinete no implicó la transformación del sistema de gobierno argentino en un sistema semipresidencial. Los sistemas mixtos combinan elementos del **sistema presidencialista** y del parlamentarista, con el objetivo de aprovechar las ventajas de ambos. El sistema francés es el ejemplo clásico de estos sistemas. Conviven allí: a) un parlamento elegido por el voto popular sin mandato fijo (es decir que el parlamento puede ser disuelto y convocarse a nuevas elecciones antes de que se haya cumplido el período de mandato); b) un primer ministro sin legitimidad electiva propia, dependiendo del apoyo de la mayoría parlamentaria y sin mandato fijo (es decir que el parlamento puede quitarle la confianza al jefe de gobierno en cualquier momento), y c) un presidente elegido directamente por el pueblo y con un mandato fijo que es el Jefe de Estado. En resumen: un “águila de dos cabezas”, ya que tanto el Jefe de Gobierno, como el Jefe de Estado tienen poder real y efectivo, pero sus legitimidades son independientes. Cuando la mayoría parlamentaria es del mismo color político del presidente, la figura del Jefe de Estado gana poder y ocupa el centro

de la escena, opacando al Jefe de Gobierno; el sistema actúa en forma más parecida a un presidencialismo. Cuando, en cambio, la mayoría parlamentaria corresponde a un partido político o coalición diferente, la figura del Primer Ministro -designado por esa mayoría- adquiere mayor relevancia y el presidente restringe sus funciones a las competencias específicas, resignando el rol de actor político principal<sup>4</sup>.

La inclusión de la figura del Jefe de Gabinete, en la reforma del 94, no morigeró la concentración de poder ya que este nuevo actor no es más que un *primus inter pares* que carece de poder político propio<sup>5</sup>. Para descartar cualquier interpretación errónea sobre un posible reparto del poder entre el Presidente y el Jefe de Gabinete, los constituyentes reservaron explícitamente para el Poder Ejecutivo unipersonal, la jefatura del Estado, la jefatura del gobierno, la jefatura de las Fuerzas Armadas y, además, la responsabilidad política de la administración general del país. Como sostienen dos de los constituyentes del 94: “entre nosotros se podrá seguir diciendo, como en Estados Unidos, que elegimos un rey cada cuatro años”<sup>6</sup>.

No siempre son las prácticas las responsables del fracaso de alguna institución. Muchas veces, el propio diseño normativo -intencionalmente o no- ya contiene el germe del fracaso. Ese es el caso del Jefe de Gabinete en Argentina. En efecto, la debilidad institucional del Jefe de Gabinete quedó sellada en la reforma constitucional del 94, ya que el funcionario depende no sólo del Presidente que lo designa y lo remueve discrecionalmente, sino que también puede ser removido por el Congreso, a través de un voto de censura. En un diseño que realmente aspira a un Jefe de Gabinete fuerte, es necesario equilibrar aquellos poderes de remoción, con alguna herramienta. En los sistemas parlamentarios (España o Alemania) o semipresidencialistas (Francia), el primer ministro cuenta con dos herramientas para balancear su poder: la posibilidad de provocar un voto de confianza en el parlamento, para fortalecer su posición, y la posibilidad de disolver el parlamento y convocar a elecciones anticipadas, para tratar de conseguir en las elecciones una mayoría que lo sostenga.

<sup>3</sup> Puede consultarse al respecto -entre otros-: PÉREZ LIÑÁN, A.: *Juicio Político al Presidente y Nueva inestabilidad política en América Latina*, FCE, Buenos Aires, 2009; MAINWARING, S. Y SHUGART, M.: *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidos, Bs. As., 2002.

<sup>4</sup> Sobre el particular: DUVERGER, M.: *Jaque al Rey*, (trad. E. Piñeiro), Eudeba, Bs. As., 1981.

<sup>5</sup> Sobre el particular, FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M.: “La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?”, Ciedla-KAS, *Contribuciones*, Bs. As., Nº 1, 1995. Puede bajarse completo en: <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/PresidentemenosPoderoso-Contribuciones1-1995.pdf>

<sup>6</sup> DROMI, R. y MENEM, E.: *La Constitución Reformada*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1994, p. 330.



En el caso argentino, el Jefe de Gabinete ni siquiera tiene autonomía para nombrar a su gabinete; su peso específico depende enteramente de su relación con el Poder Ejecutivo -o con quien sea el centro de poder en el gobierno-. Esa dependencia política hace que, en caso de crisis, el Jefe de Gabinete no pueda funcionar como fusible para salvaguardar la figura presidencial, que era el objetivo declarado por la reforma. En el final de la crisis del 2001, por ejemplo, hubiera sido irrelevante que el Presidente De la Rúa ofreciera reemplazar a su Jefe de Gabinete, como una forma de salida al conflicto. La debilidad institucional del Jefe de Gabinete quedó también reflejada en la primera parte del conflicto del campo, con la desautorización por parte de la Presidenta de las gestiones desarrolladas por el Jefe de Gabinete y con la evidencia de su falta de autoridad sobre funcionarios de segundo y tercer nivel.

La función del Poder Legislativo, en el diseño normativo, es la de fijar las líneas maestras de las políticas públicas, a través de las leyes que no sólo reglamentan y garantizan los derechos consagrados por la Constitución, sino que además establecen las orientaciones y límites dentro de los cuales debe moverse el Poder Ejecutivo. El Congreso es el órgano autorizado a crear impuestos y establecer el Presupuesto y determinar en qué se aplicarán los recursos del Estado. Pero además de su función de dictar leyes, el Congreso tiene importantes funciones de control sobre el Ejecutivo, llegando incluso a la posibilidad de remover de su cargo al Presidente, a través del juicio político. Siempre de acuerdo a las normas constitucionales el Congreso, independiente del Poder Ejecutivo, puede interpelar ministros, debe revisar y aprobar las cuentas del Estado y es el poder en cuyo ámbito se inserta la Auditoría General de la Nación órgano de control externo del Estado.

El Congreso argentino está integrado por dos cámaras que, de acuerdo a las normas constitucionales, responden a relaciones de representación diversas. Así, en el Senado de 72 miembros están representadas las provincias y la Capital Federal; mientras la Cámara de Diputados -con 257 miembros- representa a los habitantes de la Nación, en proporción a la población de cada distrito<sup>7</sup>.

En la práctica, la representación en ambas Cámaras del Congreso responde más a las líneas partidarias que a los intereses de los votantes o los distritos. El eje partidario de la representación reforzado por la disciplina partidaria y, en muchos casos, por la obediencia acrítica a las instrucciones del Ejecutivo trastoca así tanto la base de representación, como la independencia del Legislativo que es clave para que exista una auténtica división de poderes. La situación se complica cuando los perfiles partidarios se desdibujan y las instituciones partidarias se debilitan, proceso que se agudiza y acelera con la crisis de finales de 2001. Los partidos políticos argentinos se han transformado en instituciones sumamente débiles desde el punto de vista organizacional. La institución partido, salvo escasas excepciones, ha sido reemplazada por un sistema de líderes + séquitos. Son esos líderes los que determinan, en acuerdos de cúpula o en soledad, quiénes son candidatos, qué políticas se impulsan, cómo se vota en el congreso, qué se aprueba y qué no.

Argentina sigue siendo una república representativa, en tanto no hay gobierno directo de la ciudadanía y quienes ejercen el poder surgen de la elección popular. La crisis de la representación afecta no el origen de los diputados y senadores, sino la relación entre electores y elegidos, entre representados y representantes. Hay una brecha entre los dos polos de la relación de representación. ¿Qué intereses y valores representan los funcionarios? ¿Qué temas los preocupan? En este sentido es ilustrativo el resultado de una investigación realizada entre dirigentes políticos argentinos; se les preguntó cuáles creían que eran las principales preocupaciones de la gente y luego se les preguntó por los temas de su agenda parlamentaria o ejecutiva. Las respuestas demuestran una llamativa descoordinación entre ambas agendas<sup>8</sup>.

La tercera característica del diseño institucional fijado en el artículo 1 de la Constitución es el régimen federal. El federalismo es una forma de organización territorial del poder en la que coexisten una unidad central soberana y varias unidades autónomas. La autonomía implica la facultad de autogobierno; en lenguaje constitucional: la facultad de elegir sus autoridades y darse sus leyes. Para

<sup>7</sup> La proporcionalidad población/bancas en la Cámara de Diputados en realidad está distorsionada desde la vuelta a la democracia, a raíz de lo dispuesto por la ley 22.847 de 1982 que fijó el número de diputados generando la sobre-representación de los distritos poco poblados y la sub-representación de los distritos más poblados. Al respecto, FERREIRARUBIO, D.: "El Sistema Electoral Argentino", en JACKISCH, C.: *Sistemas Electorales y sus Consecuencias Políticas*, CIEDLA-KAS, Buenos Aires, 1997, Puede bajarse completo en: <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-elecciones/SistemaElectoralArgentino-1997.pdf>

<sup>8</sup> SECCHI, P.: *Partidos Políticos para la Democracia II*, Poder Ciudadano Bs. As., 2009.



que el federalismo sea algo más que una declaración, es indispensable que las unidades autónomas -en el caso argentino, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires- tengan poder real para ejercer esas facultades y esto supone contar con los recursos económicos y jurídicos suficientes.

El federalismo argentino es bastante sólido en las normas, tanto en la Constitución de 1853, como en la reforma del 94. Pero en la práctica, fue deficitario desde su origen por la formidable diferencia entre el puerto y el interior del país. Las distorsiones al régimen federal se acentuaron a partir de la década del 30, con las sucesivas interrupciones constitucionales que, evidentemente fueron centralistas. A la salida de cada gobierno de facto, el federalismo era más débil<sup>9</sup>.

De acuerdo a las normas, las provincias delegan a la Nación sólo algunas atribuciones y conservan todo el resto del poder, según el principio de subsidiariedad de la intervención de la unidad central, congruente con el origen histórico del federalismo argentino en el que las provincias preceden a la Nación.

La realidad es muy distinta. Las provincias han quedado atadas, en especial por la falta de recursos propios, a los designios del poder central. Esa dependencia económica se ha traducido en una dependencia política, tendencia que se ha visto agravada significativamente a partir de 2003. Mecanismos como la ley de coparticipación de impuestos que podrían reequilibrar el sistema están pendientes de sanción por parte del Congreso desde hace más de una década. La redefinición de las bases de representación, a la que hemos hecho referencia más arriba, evidentemente impactan en esta demora del Legislativo que, más que demora, se ha transformado en renuencia de la dirigencia política a revisar la distribución de la caja.

## II. Instituciones y calidad institucional

El perfil institucional del país es un factor determinante en la calidad de las políticas públicas. Diseñar e implementar políticas públicas que faciliten el desarrollo económico y social sostenido es un proceso complejo en el que intervienen múltiples actores públicos y privados,

individuales y colectivos que se mueven en un contexto particular determinado por factores económicos, culturales, tradicionales e institucionales.

La segunda mitad del Siglo XX estuvo signada por la creencia en que los procesos de desarrollo eran independientes del contexto institucional de un país. El institucionalismo clásico de corte exclusivamente normativo fue en parte responsable de la desatención al factor institucional. El exceso de formalismo provocó una reacción y, en consecuencia, se puso el acento en la realidad de las conductas de los actores sociales, los incentivos y las reacciones; los cálculos y los intereses; la conducta y no la regla. Sin embargo, la experiencia demostró particularmente en materia económica que las recetas tecnocráticamente definidas no funcionaban igual en diversos contextos institucionales. En efecto, el diseño institucional influyó en la forma en que los actores se comportaban, en el perfil de credibilidad y sostenibilidad de las políticas en el tiempo, en el respaldo social que las decisiones políticas generaban.

La reivindicación de la importancia de las instituciones vino de la mano de una concepción que podríamos llamar holística de las instituciones, que incluye pero no se limita a la formulación lógica y fría de las normas. Norma y realidad: ese es el enfoque que orienta estas páginas. Este abordaje no reniega, sin embargo, de una valoración crítica de las instituciones en vista de criterios orientadores que hacen a la democracia, la república, el Estado de Derecho, y el respeto y garantía de los derechos de las personas, el desarrollo sostenible, etc.

Una cosa es la descripción real del cuadro institucional y otra es su calidad. Así, por ejemplo si queremos describir la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en nuestro país, no podemos ceñirnos al análisis del reparto de competencias que hace la Constitución en los artículos 75 y 99; debemos analizar también cuál es el resultado del fenomenal proceso de delegación legislativa que se ha operado desde la década del 30 del Siglo XX; también habrá que estudiar las características del gobierno por decreto a partir de los noventa; deberemos tomar en cuenta también la conformación del Legislativo y el comportamiento de las bancadas -especialmente las

<sup>9</sup> Sobre el particular, entre otros: HERNÁNDEZ, A.: *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*, Depalma, Bs. As., 1997 y BARRERA BUTELER, G.: *Provincias y Nación*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1996.



mayorías-, la disciplina partidaria, la autonomía respecto al liderazgo del partido, entre otros aspectos. El resultado será un cuadro de situación. La valoración crítica de ese cuadro y las consecuentes propuestas de reforma surgirán de la comparación entre ese cuadro de situación y los principios esenciales de la república que apunta a la división de poderes como garantía de la libertad de las personas y como mecanismo para evitar la concentración de la decisión en manos de una sola persona.

**¿Cómo valorar la calidad institucional de un país, en un momento dado?** Un parámetro básico para valorar la calidad institucional es la estabilidad. Esa estabilidad es constitutiva del concepto de instituciones. Para que un conjunto de reglas y conductas se conviertan en instituciones deben ser estables. Por eso se habla de instituciones débiles cuando no están consolidadas, cuando son volátiles, cuando no han arraigado en el tejido político y social de una determinada comunidad.

Las instituciones cumplen una función de certeza en las sociedades. Al consolidarse como cursos de acción aceptados, generan previsibilidad y esto da seguridad, en sentido genérico. La seguridad jurídica, por ejemplo, es un valor jurídico derivado de la confianza en que las instituciones se comportarán de determinada manera, que las reglas de juego serán respetadas, que quienes toman las decisiones no actuarán discrecionalmente, que si lo hacen en forma arbitraria se pondrán en marcha los mecanismos de corrección, y otra larga serie de condiciones que lamentablemente no son muy frecuentes en nuestro país.

¿Cuál es la señal que envía un país que consagra el derecho a la propiedad privada inviolable a nivel constitucional, que establece como regla básica del derecho contractual que “los contratos son ley entre las partes”, que dicta una ley especial sobre “intangibilidad de los depósitos bancarios, si después un presidente por decreto determina que las personas no pueden disponer de sus depósitos libremente, violando en simultáneo los tres principios antes mencionados? Esa en síntesis fue la historia del corralito y el corralón a fines de 2001 y principios de 2002. De eso hablamos cuando nos referimos a la seguridad jurídica. No se trata de un concepto filosófico muy complicado, sino de algo muy sencillo. Y lo más importante: la inseguridad jurídica nos afecta a todos, no

sólo a los grandes inversores o a los empresarios. Afecta a todos los ciudadanos. Veamos otro ejemplo: uno de los principios básicos derivados de la exigencia de seguridad es el de irretroactividad de las normas; las reglas rigen para el futuro, salvo casos excepcionales ¿Por qué? Porque de esa forma los ciudadanos cuando deciden una conducta, lo hacen sabiendo sus consecuencias. Si una persona sabe, por ejemplo, que la tarifa por el consumo de gas es X, puede regular su consumo. ¿Qué pasa si las autoridades aumentan la tarifa retroactivamente? Los consumidores se ven obligados a pagar más por algo que ya consumieron. Ni qué decir cuando las autoridades -como ha hecho el gobierno de la Sra. de Kirchner- deciden que van a aplicar sanciones por aumentar el consumo no respecto al mes anterior, o al año anterior, sino a lo que se consumió en un inmueble hace 6 años.

Otro criterio para evaluar la calidad institucional está vinculado a la correspondencia entre Norma y Realidad. Entre la letra de la ley y la forma en que se conducen los actores sociales. Si la distancia entre estos dos campos es muy amplia, la regla pierde legitimidad, cae en desuso, nadie le presta atención y lo que es una transgresión pasa a ser la forma normal y aceptada de comportamiento. En este contraste entre la norma y la realidad hay que saber distinguir de qué tipo y jerarquía de norma estamos hablando. En general la distancia debería tender a cero. Pero admitiendo cierto margen de apartamiento que puede provenir del propio proceso de adaptación y flexibilidad de las reglas sociales, no es lo mismo apartarse de lo que establece la norma más importante del sistema -la Constitución- que apartarse de un reglamento municipal sobre qué conducta deben seguir quienes saquen su perro a pasear a la calle. Entiéndase bien, no hablamos de que hay normas jurídicas que se deben cumplir y otras no. Lo que decimos es que la gravedad y las consecuencias de la distancia entre norma y conducta efectiva varían.

Es importante tener presente en este aspecto, que la responsabilidad en el deterioro de la calidad institucional no es sólo de los políticos o de los dirigentes. El clima cultural y la reacción de la sociedad son determinantes. En sociedades donde el que evade impuestos es el “vivo” y el que los paga es el “tonto”; donde se justifican los abusos con la frase “roban, pero hacen”; donde la pequeña corrupción está a la orden del día; en esas sociedades el respeto a la ley es un valor de baja intensidad. Se trata



de sociedades anómicas en las que existe un alto grado de tolerancia a las transgresiones, lo que claramente desincentiva el cumplimiento y apego a la norma. Un estudio de la cultura constitucional en Argentina aportó datos sumamente interesantes al respecto. Por ejemplo, el 62% de los encuestados está de acuerdo en que “es difícil cumplir la ley cuando mucha gente no la cumple”; el 82% opina que “Argentina es un país que vive la mayor parte del tiempo al margen de la ley” y el 88% cree que “los argentinos son más bien desobedientes y transgresores”, pero como dato paradójico el 83% está de acuerdo en que “la obediencia y el respeto a la autoridad son los valores más importantes que un niño debe aprender”<sup>10</sup>.

También podemos valorar la calidad de las instituciones de un país en función de los principios básicos de la democracia. Por ejemplo, el principio de igualdad, que entre nosotros consagra el artículo 16 de la Constitución. Ese principio tiene múltiples derivaciones prácticas: la igualdad ante las cargas públicas (impuestos y otros gravámenes); la igualdad en el acceso a los beneficios que otorga el Estado (evitando prebendas y favoritismos y también el clientelismo); la igualdad de condiciones en la competencia por las concesiones y contratos de obras y servicios públicos; la no discriminación, etc. Pero igualdad no significa ni uniformidad, ni eliminación del pluralismo, ni intolerancia frente a las diferencias. Este principio es un parámetro válido para evaluar las instituciones de un país democrático.

¿Qué sucede por ejemplo, si las reglas y las prácticas permiten que los funcionarios de turno discrecionalmente favorezcan y privilegien a sus seguidores, familiares o amigos, en lugar de ejercer su poder de manera imparcial y tratar de la misma manera que quienes discrepan con ellos, no comparten sus ideas o incluso son sus adversarios? Evidentemente la evaluación de la calidad del sistema institucional sería negativa. Pongamos un caso real: la inversión en obras públicas y la distribución de planes sociales ha estado orientada, en el último tiempo, por

dos criterios centrales: la cercanía ideológico-política del gobernador o intendente y las necesidades electorales del gobierno nacional. Durante y después del Conflicto por la 125, no fueron pocos los gobernadores que pusieron de manifiesto sus reclamos con la relación a las transferencias de fondos y muchos de ellos han decidido recurrir a la Corte Suprema de Justicia para demandar a la nación<sup>11</sup>.

Esta discrecionalidad de los funcionarios en el manejo de los recursos públicos se manifiesta en múltiples sectores. Por ejemplo, la distribución de la pauta publicitaria del Estado no está reglamentada en forma específica y esto ha determinado que el gobierno utilice estos fondos para intentar disciplinar a los medios de comunicación, premiando a los medios afines y castigando a aquellos que tienen una línea editorial crítica<sup>12</sup>.

En la misma línea de potenciar la discrecionalidad de los funcionarios se encuadra el decreto 906/09, sobre distribución de la Cuota Hilton firmado por la Presidenta Kirchner el 16 de Julio pasado. Después del mensaje electoral de rechazo a un estilo de concentración de poder y después de los anuncios de una etapa de consenso, anunciada por la Presidenta el 9 de Julio, la medida se adopta en soledad y sin dialogar ni con los sectores económicos vinculados a la cuestión, ni con las fuerzas políticas que habiendo ganado la elección conformarán un nuevo panorama en el congreso a partir del 10 de diciembre.

Para completar el deterioro de la calidad institucional, el decreto 906/09 autoriza a la Ministro de la Producción en conjunto con la ONCCA -Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario- a “tomar medidas de excepción y/o declarar la emergencia del régimen” (art. 4º). El decreto constituye un compendio de discrecionalidad, delegación e inseguridad jurídica. Cabría preguntarse incluso si no corresponde al Congreso determinar las normas aplicables a la distribución de la Cuota Hilton, dejando al Poder Ejecutivo sólo la reglamentación en implementación del sistema.

<sup>10</sup> HERNANDEZ,A., ZOVATTO,D.yMORAYARAUJO,M.: *Encuesta de Cultura Constitucional. Argentina: Una Sociedad Anómica*, UNAM, México DF, 2005. El libro completo puede bajarse en el siguiente link: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1647>

<sup>11</sup> Ver artículo de A. VENTURA, en La Nación del 11 de Julio de 2009 en el siguiente link: [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1149370](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1149370)

<sup>12</sup> Sobre el particular puede ver el excelente informe de la Asociación por los Derechos Civiles - ADC: *El Precio del Silencio*, Bs. As., 2008. El informe completo puede bajarse en el siguiente link <http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>.

Poder Ciudadano ha organizado una base de datos interactiva en la que cualquier interesado puede consultar a quiénes reciben publicidad oficial, cuánto reciben, cuáles es el organismo que paga la publicidad, etc. Para consultar la base: [http://www.poderciudadano.org/po/panel\\_busqueda.php](http://www.poderciudadano.org/po/panel_busqueda.php)



Uno de los principios esenciales de la república es la limitación del poder. El poder no es absoluto, ni está concentrado en una sola mano. La doctrina de la división de poderes apunta precisamente a garantizar la no-concentración del poder. El objetivo de este principio no es el de multiplicar los cargos públicos o complicar la gestión de gobierno. Muy por el contrario, el objetivo es defender la libertad de las personas. Si evaluamos el perfil institucional de un país y observamos que no se respeta la división de poderes, que alguien concentra el poder y el grueso de las decisiones, podremos decir que la calidad institucional es deficiente.

El respeto de la división de poderes no se satisface sólo con la existencia de un Ejecutivo, un Legislativo y un Poder Judicial. Es indispensable, además, que el poder esté repartido entre esos órganos de gobierno; que cada uno respete los límites de su propia actuación; que funcionen los pesos y contrapesos, es decir los controles recíprocos y que la Justicia tenga la independencia necesaria para restablecer el equilibrio si alguno de los poderes se extralimita. El deterioro de la calidad institucional en Argentina tiene mucho que ver con la degradación de la independencia de los poderes Legislativo y Judicial frente a un avance notable del Poder Ejecutivo.

Correlacionado con la división de poderes, la independencia de la autoridad judicial es otro parámetro clave en un Estado democrático. Cuando las reglas y las prácticas de un Estado otorgan al gobierno de turno, o a algún sector social, la posibilidad de presionar a los jueces para que no investiguen o no sancionen determinados hechos, la calidad de las instituciones se ve afectada seriamente. Ello es así ya que la Justicia es el último resguardo de las libertades y derechos de los ciudadanos frente a los abusos del poder. La politización del Consejo de la Magistratura -órgano encargado de la selección y remoción de los jueces en el orden nacional- así como el control de la decisiones por parte del oficialismo de turno han transformado al organismo en un filtro de ingreso que busca promover jueces amigos y una forma de presión para los jueces en ejercicio, a través de la apertura de procesos de investigación que se dilatan en

el tiempo y mantienen a los magistrados en una situación de incertidumbre cuya resolución depende -por el juego de las mayorías necesarias- de que el oficialismo levante o baje el pulgar.

En un sistema democrático, la Justicia no es el único mecanismo de control del poder. Existen órganos específicos encargados de controlar, por ejemplo, la gestión económica del gobierno. Si esos organismos son controlados por aquellos cuya gestión deben controlar, es evidente que se afecta la calidad institucional. ¿Es posible, por ejemplo, que la Oficina Anticorrupción cumpla adecuadamente su función de control cuando depende del Ministro del Justicia del gobierno de turno? Obviamente no.

La manipulación de las reglas de juego fundamentales en beneficio personal de quienes ejercen el poder, es una práctica que deteriora la calidad de las instituciones de un país. Pensemos, por ejemplo, en las reglas que rigen las elecciones que -en democracia- deben ser libres, imparciales, periódicas y frecuentes. Cuando las normas o las prácticas no garantizan esas condiciones, se afecta la calidad institucional en un área de capital importancia para la gobernabilidad ya que el respeto a esas reglas contribuye a fortalecer a las autoridades y legitimar el ejercicio del poder. De cambios de reglas electorales para favorecer a los gobernantes de turno está plagada la historia argentina, para muestra basta mencionar, por ejemplo, primero la suspensión y después la derogación de la ley de internas abiertas y simultáneas, sancionada en 2002<sup>13</sup>, o la modificación de la fecha de las elecciones en 2009, estableciendo una excepción por única vez a lo dispuesto por el Código Electoral Nacional<sup>14</sup>.

La calidad institucional de un país se ve afectada cuando los derechos y libertades de las personas figuran escritos en los catálogos legales, pero no son respetados por las autoridades en el día a día. La afectación de los derechos y libertades puede adquirir diversos modos, desde los más agresivos y violentos -como la persecución o acoso en función de las ideas- hasta otros más sutiles, como la intervención del Estado más allá de los límites razonables de la regulación.

<sup>13</sup> Ley 25.611 suspendida por Ley 25.684 y derogada por Ley 26.191. Al respecto, FERREIRA RUBIO, D.: *"Corsi e Ricorsi: Otra vez las Internas Abiertas"*, en [www.deliaferreira.com.ar](http://www.deliaferreira.com.ar)

<sup>14</sup> Ley 26.495, sancionada el 26 de marzo de 2009.



Desde hace una década el *Wall Street Journal* y la *Heritage Foundation* elaboran un Índice de Libertad Económica, en el que analizan en más de 180 países, diez variables claves de la libertad económica. Traemos este Índice a colación porque en realidad el perfil de los aspectos analizados abarca un cúmulo de libertades y derechos que hacen no sólo a los grandes inversores, sino que afectan la vida diaria de los ciudadanos. Los aspectos que el índice toma en cuenta son los siguientes:

- a)** la libertad de negociar: relacionada con las regulaciones y límites a la capacidad negocial de las personas y las empresas;
- b)** libertad de comerciar: tanto en materia de comercio interior como exterior, tarifas, derechos aduaneros y barreras no arancelarias;
- c)** la presión tributaria;
- d)** el tamaño del gobierno: con referencia al gasto público y la intervención estatal en la economía;
- e)** la libertad monetaria, que hace referencia a la libertad para fijar precios y tarifas;

**f)** la libertad para invertir, es decir las condiciones, requisitos, restricciones y garantías que rodean la inversión nacional y de capitales extranjeros;

**g)** la libertad financiera, relacionada con el acceso al crédito y las características del sistema bancario en general;

**h)** los derechos de propiedad, que incluye no sólo la propiedad tanto física como intelectual y el valor de los contratos, sino también las medidas y herramientas que permiten su defensa, en especial el funcionamiento eficiente del Poder Judicial;

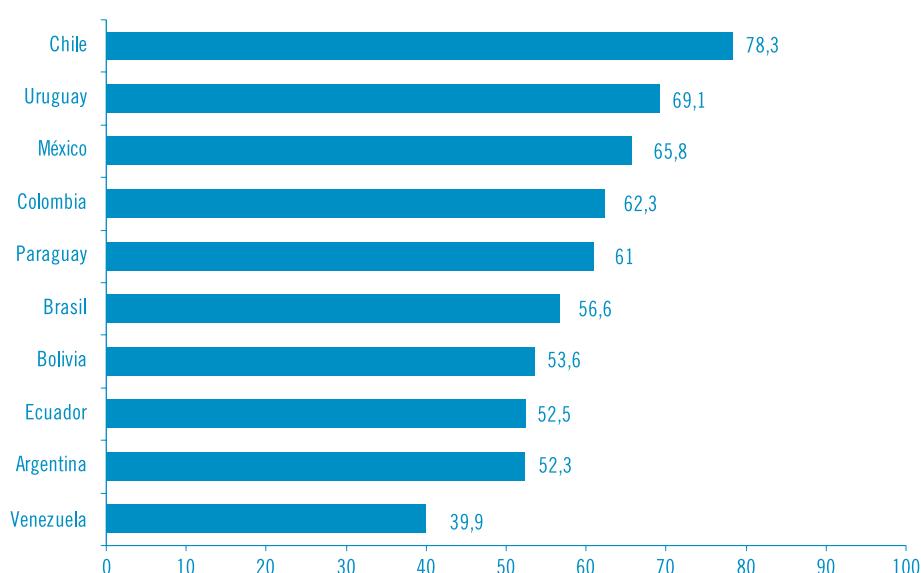
**i)** la ausencia de corrupción, tanto en el sector público como privado;

**j)** regulaciones laborales: salarios, cargas sociales, etc.

En el siguiente cuadro se observa la posición de Argentina en comparación con otros países de América Latina<sup>15</sup>.

El respeto de la libertad y los derechos de los ciudadanos es un parámetro ineludible cuando se trata de evaluar la

Índice de Libertad Económica 2009 - Heritage Foundation



Referencias: 100-80 (libre); 79,9 a 70 (mayormente libre); 69,6 a 60 (moderadamente libre); 59,9 a 50 (mayormente controlada); 49,9 a 0 (reprimida)

<sup>15</sup> Ver el reporte para Argentina 2009 en <http://www.heritage.org/Index/Country/Argentina>



calidad de las instituciones de un país. Además de los aspectos analizados en el Índice de Libertad Económica, el respeto de otras libertades es esencial para medir la calidad de las instituciones democráticas; por ejemplo: la libertad de prensa y de información; la libertad de expresión; el derecho a participar libremente en la actividad política, entre otros.

Los parámetros que hemos mencionado no son meras cuestiones formales u organizativas, son sustanciales porque, en última instancia, son los mecanismos y las herramientas que garantizar la libertad de las personas. Esa es la razón fundamental por la cual todos deberíamos estar interesados en que las instituciones funcionen bien: lo que está en juego es nuestra libertad y nuestra seguridad.

### III. El marco institucional y calidad de las políticas públicas

No cualquier acción de gobierno constituye una política pública. Una política pública es un conjunto de decisiones y acciones del poder público coherentes, racionales y realizables con vistas a solucionar algún problema de la agenda pública. Las políticas públicas son lo contrario del *impromptu*, del “manotón de ahogado”, de la improvisación o la respuesta irracional frente a los problemas sociales.

Algunos ejemplos ayudarán a captar el concepto de políticas públicas. Construir una escuela no es una política pública. Poner en marcha un programa de creación de escuelas que tenga en cuenta la localización de las poblaciones en déficit y las necesidades a cubrir en el mediano plazo, eso sí puede constituir una política pública. Construir una pista de aterrizaje para grandes aviones en un distrito que no tiene una actividad que justifique esa decisión no es una acción de gobierno que merezca el nombre de política pública de aeronavegación. Pavimentar en un distrito la calle que conduce a la vivienda de un aportante de campaña no es una política pública. Aplicar un programa de urbanización para mejorar el acceso de la población a los servicios escolares o de salud o para mejorar la comunicación entre comunidades, eso sí puede ser una política pública.

Para hablar de políticas públicas no bastan los hechos aislados, ni los discursos, ni los planes irrealizables, ni las previsiones presupuestarias que no se ejecutan, ni las

acciones descoordinadas, ni las acciones sin evaluación ni control; tampoco basta actuar coordinadamente ejecutando los gastos previstos, si estas acciones están orientadas al exclusivo beneficio de los amigos y no al bienestar de la población y a la solución de los problemas reales actuales y previsibles en el futuro.

El marco institucional es clave en el proceso de políticas públicas porque determina, entre otros aspectos, quiénes son los actores que participan en el proceso, con qué grado de autonomía actúan y qué restricciones deben enfrentar; cuáles son los procedimientos formales que requiere la puesta en marcha de las políticas; cuáles son los canales de participación -formales e informales- de otros actores sociales.

Entre los factores institucionales que influyen en el cuadro de situación, los principales son: el sistema de gobierno; el grado de concentración del poder; la configuración y fortaleza institucional del congreso; la relación entre los diversos órganos y niveles de gobierno; el sistema de partidos políticos; la autonomía de los órganos de control.

La **calidad de las políticas públicas** reside en una serie de características y condiciones: credibilidad, estabilidad, flexibilidad, coherencia y coordinación, implementación adecuada, eficiencia y orientación al bien común. El perfil institucional incide en estas condiciones, a veces favorablemente y en otras ocasiones negativamente.

La **credibilidad** de la política pública se vincula con la confianza que genera en los actores sociales involucrados. Esa confianza que obviamente opera como incentivo a la conducta de los destinatarios de la política, -por ejemplo, a través de decisiones de inversión- está determinada por la razonabilidad de las medidas con relación al contexto y también por la credibilidad de las autoridades que las ponen en marcha. Esa credibilidad, a su vez, dependerá fuertemente de la percepción que se tenga sobre el poder real y efectivo con que cuentan los funcionarios y con su capacidad para llevar adelante las decisiones. La estabilidad institucional refuerza esa percepción y contribuye a fortalecer la autoridad, lo que redunda en la credibilidad de las políticas. Por otro lado, un funcionamiento institucional débil, con autoridades vaciadas de poder real o de capacidad de implementación atenta contra la credibilidad de una política pública.



En Argentina es frecuente escuchar a gobernadores de provincia anunciar políticas públicas que parecen razonables, pero que no son creíbles porque el contexto de operación de las instituciones pone de manifiesto que, en los hechos, esos gobernadores no tienen poder para imponer sus decisiones, en parte por la política de clientelismo institucional que ha impuesto el gobierno nacional desde 2003. En efecto, aún cuando los gobernadores cuenten con las competencias necesarias y tengan un plan razonable es muy probable que no puedan poner en marcha esas políticas públicas porque carecen de los recursos económicos necesarios; dependen de que el gobierno nacional les envíe los recursos o destrabe los procesos que bloquean el acceso al crédito. Según ha reiterado, por ejemplo, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el plan de extensión de la red de subterráneos no se puede llevar a cabo porque el gobierno nacional no firma los avales para una línea de crédito internacional. Esta situación, al generalizarse, afecta la credibilidad de las políticas públicas anunciadas.

Otro elemento que influye en la credibilidad de las políticas públicas es la performance de cumplimiento y ejecución de una determinada autoridad. La credibilidad de la política pública se ve afectada cuando los funcionarios que la anuncian se han caracterizado por el incumplimiento sistemático de sus declaraciones, bien por decisión política bien por imposibilidad o incapacidad para transformar el discurso o la norma en acción. Los anuncios grandilocuentes o rimbombantes suelen operar como boomerang. Un buen ejemplo de este efecto es lo ocurrido, en sucesivas gestiones gubernamentales, en el área de la política ambiental, donde los ambiciosos e incumplidos anuncios en algún tema -ej. saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo- han mellado la credibilidad de los funcionarios y han afectado la credibilidad de las políticas en otros temas vinculados al medioambiente.

Si la política pública no es creíble, las personas y las empresas no confiarán en que ése será el curso de acción, por lo tanto tomarán decisiones que no son las buscadas o que serán claramente contradictorias con la reacción que el gobierno espera. Esto suele ocurrir en nuestro país con decisiones de política monetaria o cambiaria, por sólo mencionar algunos ejemplos tristemente célebres: "El que apueste al dólar, pierde" (Ministro de Economía Lorenzo Sigaut, 1981); "Les hablé con el corazón y me

respondieron con el bolsillo" (Ministro de Economía Juan Carlos Pugliese, 1989); "El que depositó dólares, recibirá dólares" (Presidente de la Nación Eduardo Duhalde, 2002). Los argentinos tenemos una experiencia en crisis económicas superior a la media de los países desarrollados y aún de nuestros vecinos latinoamericanos, de resultas de lo cual, nuestra reacción no es la que el gobierno quiere impulsar, sino la que deriva de la desconfianza que las políticas públicas despiertan en algunos momentos de la historia. Otro ejemplo viene al caso, la política anti-inflacionaria de la gestión Kirchner hace de la manipulación de las cifras del INDEC un eje central. Sin embargo, en las negociaciones salariales aún los sindicatos afines al gobierno utilizan para calcular los ajustes, las cifras de la "inflación de los supermercados" no las cifras del INDEC. La razón de esta conducta: falta de credibilidad de la política oficial.

La **estabilidad**, es decir, el mantenimiento de la dirección adoptada en el mediano y largo plazo es una condición de calidad de las políticas públicas. Las políticas públicas apuntan a la solución de problemas sociales generalmente complejos que requieren continuidad en la acción para cambiar patrones de operación de los actores sociales, para consolidar resultados y para poder evaluar el impacto de las medidas. El perfil institucional de un país es clave para determinar la estabilidad de las políticas públicas. En contextos de cooperación entre los actores, con incentivos para la política de consenso, es más fácil establecer acuerdos trans-temporales que permitan el mantenimiento de las líneas básicas acordadas, aún cuando se produzca la renovación de autoridades y la alternancia de mayorías en el gobierno. La posibilidad de alternancia es condición esencial de la democracia y de la república y consecuencia del principio de participación plural. Las elecciones y los cambios de gobierno son de la esencia de la democracia y para nada afectan, en un contexto institucional maduro y sólido, la posibilidad de establecer políticas públicas a largo plazo.

La estabilidad de las políticas públicas es un factor central en el desarrollo de un país pues hace a la seguridad jurídica y a la previsibilidad que requieren no sólo los inversores sino todos los actores sociales. En este sentido, por ejemplo, en algunos países se acuerdan políticas impositivas garantizadas para ciertos sectores económicos cuyas inversiones y planes de negocio son



necesariamente de largo plazo. En la década del 90 en Argentina se sancionaron regímenes de este tipo, por ejemplo, para la actividad minera y la actividad forestal. Como dijimos, no basta con la sanción de las leyes, si los cambios de autoridades implican la revisión retroactiva de aquellas condiciones.

La estabilidad no es sólo necesaria en las políticas públicas económicas y de producción, sino en cualquier área de gobierno. Por ejemplo, en materia de política educacional los cambios permanentes impiden consolidar los logros y genera inconvenientes para docentes, alumnos, padres, y también -en muchos casos- para la cadena de producción y servicios relacionada al área. El cambio constante en la dirección de la política educacional provoca no sólo complicaciones en el corto plazo, sino un deterioro del rendimiento en el mediano plazo. La formación de los equipos docentes va siempre a la zaga y esto también afecta la calidad de la educación. Este ejemplo, sirve para demostrar que la importancia de las políticas públicas de calidad no sólo afecta a las inversiones y decisiones económicas, sino que afecta la calidad de vida de los ciudadanos.

La estabilidad de las políticas públicas no implica su rigidez. Por el contrario, la calidad de una política pública depende también de una dosis de **flexibilidad** que permita la adaptación de las medidas y herramientas a los cambios en la situación política, económica social, etc. y también su ajuste cuando sea necesario en función de los procesos de evaluación. Esta condición se vincula con las etapas de implementación. En contextos institucionales descentralizados, la adaptación puede ser más eficiente que en contextos centralizados en los que hay más distancia institucional entre la decisión y el impacto real de la política pública. En algunas situaciones, los mecanismos institucionales vigentes conspiran claramente contra la flexibilidad de las medidas de políticas públicas. Por ejemplo, el diseño de política pública para enfrentar las emergencias agropecuarias ha demostrado no ser adecuado para dar respuesta en tiempo oportuno a los problemas que se supone debe abordar. El procedimiento de declaración y ratificación de la emergencia, con la intervención de organismos nacionales y provinciales, es tan complejo y engorroso que el resultado es su falta de adaptación para responder adecuadamente a emergencias de diversa naturaleza.

La **coherencia y coordinación** entre las diferentes medidas adoptadas es esencial. La coherencia se refiere a la compatibilidad y no contradicción entre las acciones, mientras la coordinación está referencia a la relación entre los órganos de decisión y los encargados de la implementación, en el mismo o en distinto nivel del gobierno. La forma de operación institucional puede favorecer o perjudicar la coherencia y coordinación; por ejemplo, la circulación de información entre las diversas áreas del gobierno las favorece, mientras la actuación en compartimentos estancos las dificulta. En Argentina, hay cierta contradicción, por ejemplo, entre la política de diplomacia comercial que impulsa el gobierno y la obstaculización de la exportación de los productos agropecuarios que, al menos por el momento, son la base de las exportaciones del país.

El mejor diseño y programa de política pública puede fallar si la **implementación** no es la **adecuada**. La fase de implementación es la puesta en práctica de la decisión política y es el momento institucional de aparición de un nuevo actor en el proceso: la burocracia. En general, la decisión está reservada a los máximos niveles de los organismos públicos, mientras en la implementación intervienen funcionarios de menor nivel. En un sistema institucional sólido, existen mecanismos que permiten controlar la cadena de ejecución de las medidas para que haya correspondencia entre lo que se decide y lo que se hace; para asegurarse que los beneficios de la política pública lleguen a los destinatarios; para garantizar que entre la decisión y la ejecución medie un plazo razonable. Si estos mecanismos de auditoría y control interno no funcionan adecuadamente, puede verse obstaculizada la implementación de la política pública.

Algunas veces la distancia entre la decisión y la implementación no surge de un defecto del diseño institucional, sino de la deliberada acción de los gobernantes. Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, con algunos de los escasos compromisos a los que se llegó en el diálogo entre la Mesa de Enlace y el gobierno a principios de 2009. Todo quedó en anuncios y los productores nunca recibieron los beneficios acordados. En materia de lechería, por ejemplo, los acuerdos establecían el precio por litro que debían recibir los tamberos, pero los tamberos nunca recibieron ese precio.



La calidad de las políticas públicas tiene que ver con la **eficiencia en la asignación de los recursos** y la relación costo-beneficio de las medidas. Para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, el diseño institucional clásico utiliza dos mecanismos: la ley de Presupuesto y un sistema de control financiero del Estado. La ley de Presupuesto fija los lineamientos generales sobre ingresos y gastos, fija prioridades y asigna recursos en función de esas prioridades. La trascendencia de esta decisión justifica que la competencia esté atribuida al órgano representativo por excelencia: el Congreso. El Poder Ejecutivo puede actuar de acuerdo a esos lineamientos e incurre en malversación de fondos públicos si desconoce la asignación fijada en el Presupuesto. Los organismos del control como la Sindicatura y la Auditoría General de la Nación deben verificar la correcta asignación de los recursos. El problema surge cuando, a través de delegaciones o de decretos excepcionales, el Poder Ejecutivo concentra atribuciones para modificar el Presupuesto discrecionalmente, como sucede en Argentina.

En cuanto a su finalidad, las políticas públicas deben estar **orientadas al bienestar general**. No podemos detenernos aquí en la discusión sobre qué es el bien común y cómo se determina en cada contexto. Pero, desde el punto de vista de las políticas públicas podemos decir que la idea es evitar que se utilice el poder público para beneficiar a algunos en detrimento de la comunidad. Existen muchos mecanismos institucionales que apuntan a prevenir la captura del Estado; entre ellos, pueden mencionarse los mecanismos para prevenir, detectar y sancionar la corrupción; las garantías de un sistema judicial independiente y la existencia de organismos de control autónomos e independientes del poder político.

#### IV. Tres deficiencias institucionales clave

En función de lo que llevamos dicho sobre la calidad institucional y las condiciones que deben reunir las políticas públicas, es sencillo detectar 3 áreas centrales del diseño institucional argentino que presentan deficiencias clave: la concentración de poder; la calidad de la representación y el control.

##### a) La concentración de poder. Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo

La división de poderes, característica esencial de la república, exige no sólo la existencia de un congreso, sino la reivindicación de la independencia del Legislativo y la recuperación de los espacios de deliberación en el órgano representativo por excelencia. El restablecimiento del equilibrio de poderes republicano es una asignatura pendiente en el cuadro institucional argentino.

La concentración de poder en el Ejecutivo, en desmedro de la función institucional y de la independencia del Congreso, se consagró como un rasgo característico del sistema institucional a partir de la década del 90. Esa concentración de poder se ha consolidado a través de dos mecanismos: a) los decretos de necesidad y urgencia (DNU) y b) la delegación de facultades legislativas. En el primer caso, el Poder Ejecutivo toma la iniciativa y asume excepcionalmente facultades que son propias del Congreso. En el caso de la delegación, es el Congreso el que concede al Ejecutivo la facultad de ejercer funciones legislativas, con ciertos requisitos y por un plazo determinado.

La práctica de legislar por decreto se había instalado con fuerza en la política argentina a partir de 1989, pero no existía una autorización constitucional que la avalara. La reforma constitucional de 1994 constitucionalizó la facultad del presidente de dictar DNUs. Se sostuvo, en aquel entonces, que el objetivo de incorporar esa facultad era acotarla, ponerle límites, restringir las facultades presidenciales. Un análisis institucional serio permitía, por el contrario, afirmar que la constitucionalización de la facultad de legislar por decreto consolidaría la práctica y que, dado el diseño elegido por la reforma, los límites no serían efectivos. Como surge de los datos que veremos enseguida, no nos equivocamos con aquel pronóstico<sup>16</sup>.

El presidente cuenta, desde 1994, con la facultad de “legislar”, asumiendo las facultades propias del Congreso, pero sólo como herramienta excepcional de decisión. El principio básico de la organización política argentina sigue siendo que “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún

<sup>16</sup> FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M.: “Gobierno por decreto en Argentina (1989 - 1993)”, *El Derecho*, Bs. As., Tomo 158 (1994), p. 848 y ss



caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”, como establece el artículo 99 inc. 3 de la Constitución reformada.

La situación que autoriza, como medida extraordinaria, la utilización de los DNUs es la existencia de “circunstancias excepcionales” que hagan “imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”. La Corte Suprema ha definido estas circunstancias excepcionales como aquellas situaciones que ponen en peligro “la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones”<sup>17</sup>.

La situación extraordinaria genera la necesidad de una solución urgente que imposibilita esperar el trámite normal de una ley. Ello es así, porque se supone que la acción del Congreso es lenta y le impide reaccionar con la celeridad que exige la emergencia que se ha planteado. Frente a estas circunstancias tan extraordinarias, como excepción, el presidente puede dictar DNUs siempre que no regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

El uso excepcional de los DNUs está justificado en la excepcionalidad de la situación. Lo peligroso es que el presidente recurra a los DNUs como herramientas ordinarias de gobierno, y legisle suplantando al Congreso, generando una situación de gobierno por decreto. El abuso de los DNUs deteriora la calidad institucional porque implica la concentración de poder en manos del Presidente y desarma los mecanismos de control y las restricciones indispensables previstas en el sistema republicano para evitar el autoritarismo.

En algunos países, los DNUs han sido la vía que ha permitido a los presidentes gobernar frente a situaciones de bloqueo parlamentario a sus iniciativas. La particularidad del caso argentino es que los presidentes recurren al gobierno por decreto no como respuesta a la debilidad de su partido/coalición en el parlamento, sino amparados por una mayoría afín que les garantiza que el Congreso no controlará eficientemente los decretos. Menem en sus 10 años de gobierno dictó 545 DNUs y

Kirchner recurrió a estos decretos en 270 ocasiones, entre mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007. La gestión de Cristina Fernández de Kirchner ha marcado una diferencia en la tendencia al uso creciente de estas herramientas excepcionales: en su primer año de mandato sólo dictó 7 DNUs.

El control congresional de los DNUs está a cargo de una Comisión Bicameral que fue recién creada en 2006 a través de la ley 26.122. El diseño de la Comisión con una mayoría oficialista es contradictorio con la función de control que dicha comisión debe ejercer. La ineficiencia del control parlamentario sobre las “facultades legislativas” del Poder Ejecutivo, particularmente sobre las más graves de ellas -los decretos de necesidad y urgencia- no reside exclusivamente en la conformación de la Comisión. En efecto, la Ley 26.122 dispuso que el silencio del Congreso no afecta la plena vigencia de los DNU, exigiendo que ambas cámaras se pronuncien expresamente por rechazo del decreto para que éste quede derogado. Al Ejecutivo le basta tener una mayoría disciplinada en una de las Cámaras para obstaculizar el control sobre los DNUs.

La acumulación de facultades del Congreso en manos del Poder Ejecutivo se ve agravada por el recurso permanente a la delegación legislativa. También en este caso, la práctica era anterior a la reforma de 1994 que la introdujo como una de las herramientas de gobierno. Con el típico “doble discurso normativo” argentino, la norma del artículo 76 empieza diciendo que “se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo”, pero a continuación se consagra una salvedad tan amplia que ha determinado que en los hechos se produzcan delegaciones de magnitud. En efecto, la delegación está autorizada “en materias determinadas de administración o de emergencia pública”. Con el justificativo de la emergencia se han delegado en el Ejecutivo un cúmulo de facultades que no abarcan sólo cuestiones administrativas, sino también de fondo como la fijación de la paridad de la moneda, la renegociación de los contratos privados, la modificación de las reglas laborales, entre otras.

Como dijimos ya, la delegación legislativa era una práctica recurrente en nuestro país, por eso la reforma

<sup>17</sup> CSJN, 27/12/90, “Peralta, Luis c/ Estado Nacional Ministerio de Economía”, La Ley 1991-C-141.



del 94 determinó que las facultades delegadas en el Poder Ejecutivo con anterioridad caducarían en 1999, salvo aquellas que el Congreso ratificara expresamente y de acuerdo a los nuevos parámetros (plazo de vigencia y bases para su ejercicio). Cuando llegó agosto de 1999, el Congreso decidió prorrogar en forma genérica todas las delegaciones y así se ha venido haciendo sucesivamente hasta el presente. La última ratificación es de 2006 y mantiene la vigencia de las facultades legislativas hasta el 24 de Agosto de 2009.

El conflicto del campo, más allá de su contenido estrictamente sectorial, puso de manifiesto las falencias de un estilo de gobierno caracterizado por la concentración de poder en el Ejecutivo, la falta de diálogo y debate sobre políticas públicas. El debate previo a la adopción de medidas ha sido reemplazado por la estrategia del hecho consumado. La exigencia de la intervención del Congreso sobre todo en temas impositivos tiene que ver con la defensa de la libertad y la propiedad y, desde el punto de vista del proceso de toma de decisión, la intervención obligatoria del parlamento busca garantizar el debate, la discusión y la publicidad.

La discusión sobre la constitucionalidad de las retenciones aplicadas por las resoluciones 125/08 y 141/08 del Ministro de Economía, se vincula con ese complejo entramado de leyes, delegaciones, decretos de excepción, emergencias y subdelegaciones que ha transformado el ordenamiento jurídico argentino en un laberinto que en nada contribuye a generar estándares aceptables de seguridad jurídica.

La Constitución establece con claridad meridiana que corresponde al Congreso establecer los derechos de exportación". Teóricamente la ley no podría modificar a la Constitución y el Congreso no podría delegar en el Ejecutivo esta facultad. Pero en el mundo de las excepciones, las cosas no siempre funcionan como es debido. Una ley -el Código Aduanero- dispone que "el Poder Ejecutivo podrá: a) gravar con derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo; b) desgravar del derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería gravada con este tributo; y c) modificar el derecho de exportación establecido" (art. 755).

Surge así el primer problema: el Código Aduanero (una ley) vigente otorga al Poder Ejecutivo la facultad de crear y eliminar derechos de exportación, modificar su monto y establecer exenciones individuales o sectoriales. ¿Es constitucional semejante delegación de facultades tributarias? A nuestro juicio, no. Pero la Corte Suprema ya resolvió sobre este asunto y lo hizo para sostener la validez de esta delegación y no sólo eso, sino que sostuvo que "la enumeración de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por el artículo 755 del Código Aduanero **no es taxativa**". Lo que quiere decir, nada más y nada menos, que la Corte admitió una delegación abierta que incluye esas facultades sólo a título de ejemplo. El Poder Ejecutivo, de acuerdo a esa interpretación, podría ejercer otras facultades propias del congreso, aunque no estén enumeradas expresamente<sup>18</sup>.

Para diluir aun más la representación en la fijación de estos tributos a la exportación -las famosas retenciones-, en 1991, por decreto, el Presidente subdelegó la facultad en el Ministro de Economía.

Un caso similar es el de las retenciones a la exportación de hidrocarburos. La Ley de Emergencia de 2002 creó un impuesto a las exportaciones de hidrocarburos y delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de fijar la alícuota que se cobraría. En 2007, el Congreso dictó la ley 26.217 que prorrogó la vigencia de ese derecho a las exportaciones de hidrocarburos y la facultad del Ejecutivo de fijar la alícuota a cobrar por 5 años más y además autorizó expresamente al Ejecutivo a subdelegar esas atribuciones en el Ministerio de Economía y Producción. So pretexto de la emergencia, el congreso delegó en el Ejecutivo la facultad de fijar el impuesto. Es cierto que el impuesto fue creado por ley, pero esto sólo cumple la exigencia constitucional en lo formal. En los hechos el que fija si el impuesto será del 10%, del 33% o del 90% es el Presidente o el Ministro de Economía.

La Constitución establece que esas delegaciones deben hacerse con un plazo de vigencia específico y que el Congreso debe determinar una serie de bases o parámetros que delimiten el campo de acción del Presidente y la orientación de las medidas que puede tomar. A pesar de esta exigencia, el Congreso ha sancionado algunas

<sup>18</sup> CSJN: Fallos 315:1820.



delegaciones de forma permanente, como sucede con los llamados “super-poderes” que autorizan al Ejecutivo y al Jefe de Gabinete a modificar el Presupuesto General de la Nación. Los superpoderes son tan amplios que mucho de lo que antes hacía el Poder Ejecutivo a través de DNU, ahora lo hace simplemente el Jefe de Gabinete a sola firma.

Los super-poderes que autorizan al Jefe de Gabinete de Ministros a modificar el Presupuesto General de la Nación sin pasar por el Congreso fueron incorporados en forma permanente a la ley 24.156 (Ley de Administración Financiera) en agosto de 2006. A partir de ese momento, “...El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades”. Sin perjuicio de esta amplísima delegación, las leyes de Presupuesto posteriores han seguido incluyendo otras delegaciones de facultades específicas.

Cuando ya no alcanzan los super-poderes, el Ejecutivo sigue recurriendo a los DNUs para modificar el presupuesto, como lo hizo la Presidenta Kirchner en 2008, a través del Decreto 1472/08 (B.O: 16-09-08) que, además de modificar en un 25% las partidas presupuestarias, también modificó: a) la Ley de Ministerios para darle más facultades al Super-ministro de Planificación para el manejo del paquete accionario del Estado en las empresas de transporte aerocomercial, y b) la Carta Orgánica del Banco Central de la República, eliminando la prohibición de otorgar préstamos al gobierno nacional que había sido establecida para evitar que los gobiernos de turno utilicen las reservas que respaldan la moneda y las reemplacen por “pagarés” oficiales.

La concentración de poder en el Ejecutivo es uno de los factores que afecta la calidad institucional argentina. La deserción del Congreso del ejercicio de su cuota de poder independiente no sólo depende de la normativa y su interpretación extensiva, sino también de la docilidad con que los parlamentarios aceptan las instrucciones que imparte el Poder Ejecutivo.

El debate sobre la Resolución 125 le dio al Congreso la oportunidad de reivindicar su poder después de un

prolongado período de resignación de su independencia. Sin embargo, aquella decisión fue un hecho aislado y no el comienzo de una nueva práctica en el funcionamiento institucional argentino. La mayoría oficialista advirtió que cuando se produce una deliberación prolongada y cuando la ciudadanía se hace dueña de un tema, disminuyen las chances de aplicar la disciplina partidaria y el control remoto sobre los legisladores.

El oficialismo aprendió la lección y a partir de aquel traspie, acortó al máximo la deliberación en los proyectos que siguieron, aplicando un mecanismo de trámite urgente de facto. En el camino perdió algunos votos seguros, pero disciplinó a la mayoría en ambas cámaras. Después de la votación sobre la 125, el gobierno logró la aprobación de iniciativas como la confiscación de los ahorros de los futuros jubilados del sistema de AFJP, los dos proyectos sobre estatización de Aerolíneas Argentinas, el Presupuesto 2009 para un país que sólo está en la imaginación kirchnerista, la prórroga de impuestos seriamente cuestionados como el llamado “impuesto al cheque”, la ratificación de un DNU de la Sra. de Kirchner que modificó de un plumazo el Presupuesto 2008, la prórroga de la ley de emergencia que delega un cúmulo de facultades legislativas en el Ejecutivo y el blanqueo de capitales.

El panorama puede cambiar con la nueva integración del Congreso a partir del 10 de diciembre. Por ahora es una incógnita.

#### **b) La representación.**

##### *¿A quién representan los “representantes”?*

La problemática de la representación está íntimamente ligada a la calidad institucional porque afecta en forma directa la legitimidad de los órganos de decisión de políticas públicas. La desconfianza de la ciudadanía, la distancia entre representados y representantes minan la credibilidad de los actores y su capacidad de dirección y deterioran también el compromiso y respeto de la población en relación a las decisiones de la autoridad. En una democracia representativa, la calidad de la relación de representación es esencial para alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad y estabilidad.

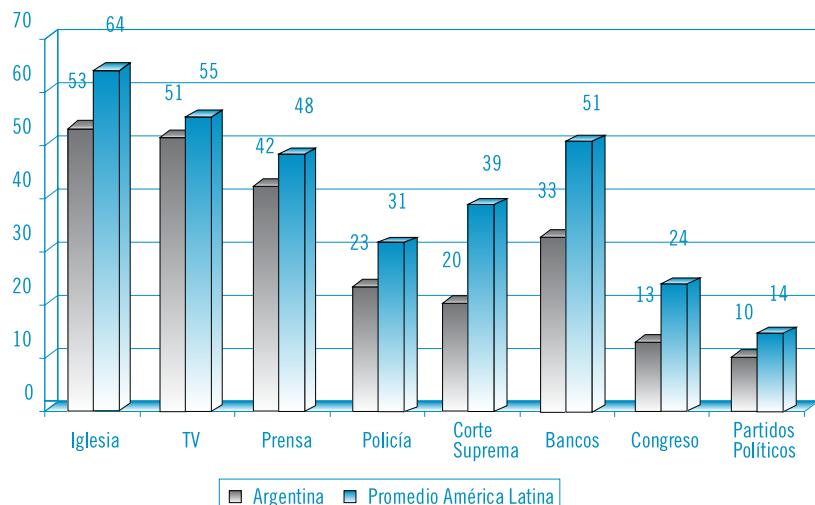
En el marco de la llamada crisis de la representación, lo que la sociedad cuestiona, en realidad, no es la democracia



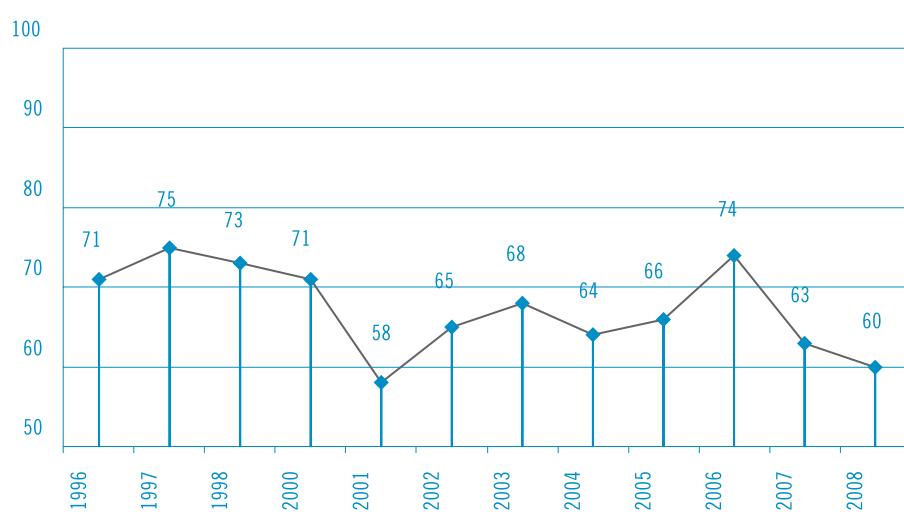
representativa como forma de gobierno. Tampoco reniega -al menos por el momento- de la democracia como forma de vida. Lo que está en tela de juicio son los liderazgos sociales tradicionales -en especial, el liderazgo de los dirigentes políticos- a quienes precisamente se les desconoce la legitimidad, capacidad y calidad de dirigentes, de líderes, de conductores de los procesos políticos.

La crisis de representación que afecta a los partidos políticos, instituciones básicas de la democracia y canales insustituibles para la puesta en marcha de la representación política, se traslada a los órganos del Estado donde la actuación de los partidos es más visible, empezando por el Congreso y afectando también al Ejecutivo y la administración pública.

**Confianza en las Instituciones (en porcentaje)**  
**Barómetro Iberoamericano 2008**  
**CIMA - Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento**



**Argentina: Apoyo a la democracia (en porcentaje)**



Fuente: Latinobarómetro



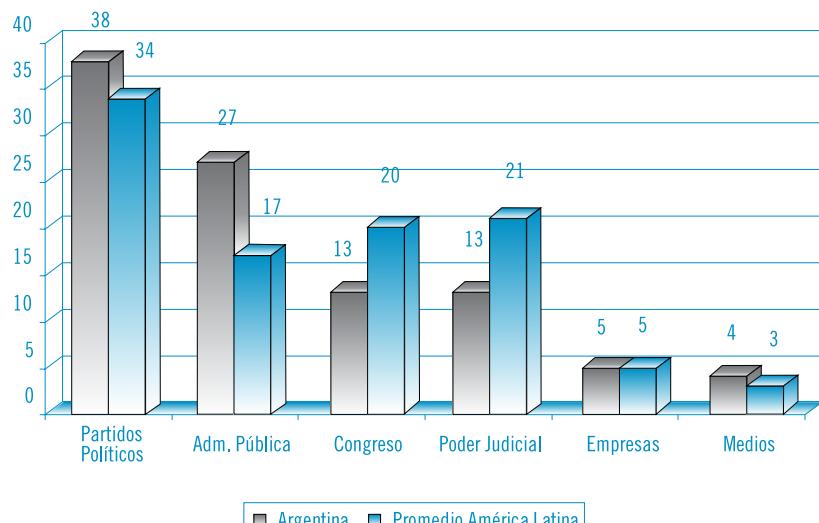
El deterioro en la confianza en las instituciones puede afectar a su vez el apoyo de la ciudadanía a la democracia, mucho más en contextos de una creciente insatisfacción con los resultados de la democracia. El Latinobarómetro mide el apoyo a la democracia en función del acuerdo con la siguiente afirmación: "La democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno". Como se aprecia en el siguiente cuadro, el apoyo a la democracia en Argentina ha descendido notablemente en los dos últimos años.

Uno de los factores que determina estos niveles de desconfianza con relación a los partidos políticos es sin dudas la corrupción. La preocupación de la ciudadanía por la corrupción, y los problemas derivados, está directamente relacionada con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, impoluta, transparente, aunque como señalamos ya los políticos no son habitantes de un planeta lejano, sino miembros de la sociedad y productos de las pautas culturales imperantes en ella. Según los resultados del Barómetro Global de Corrupción -edición 2009- de *Transparency International* los partidos políticos resultaron la institución percibida como más corrupta.

En Argentina, se ha identificado al sistema electoral como la causa principal de la crisis de la representación que afecta a la dirigencia política, a los partidos políticos y especialmente a las instituciones legislativas. Desde muchos sectores se sostiene que la forma de recomponer la relación representantes/representados pasa por la modificación del sistema electoral, especialmente por la eliminación de la llamada "lista sábana" que es -en lenguaje técnico- una lista cerrada y bloqueada, es decir una lista (sin importar si es larga o corta) en la que el elector no puede introducir ni quitar ningún candidato y tampoco puede alterar la posición que los candidatos ocupan en la lista.

Se afirma que si se elimina la "lista sábana" y se elige sólo a 1, 2, 3 ó 5 diputados por unidad geográfica se personalizará la elección, los candidatos serán conocidos y se solucionará la crisis de la representación. Este es un argumento centrado en el punto de mira de los distritos grandes del país -Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe-. Nos preguntamos: ¿acaso no hay crisis de representación en provincias como Catamarca, Chubut, Formosa, Santa Cruz o Río Negro? Por supuesto que hay crisis de representación; por supuesto que los ciudadanos se quejan por que no conocen a los candidatos. Sin embargo, en esas provincias las listas para la elección de diputados tienen 2 nombres, en una elección, y 3 nombres, en la siguiente. Los senadores nacionales que se eligen a razón de 3 por distrito -con

**Instituciones más afectadas por la corrupción (en porcentajes)**  
Barómetro Global de la Corrupción 2009 - Transparency International



listas de sólo 2 nombres ya que la lista que gana ocupa 2 bancas y la que queda segunda, 1 banca- tampoco son más representativos que los diputados. El acortamiento de la lista no garantiza, pues, la solución del problema.

La construcción o modificación del sistema electoral de un país determinado, en un momento concreto no es un mero ejercicio teórico, en el que se pueden inventar infinitas combinaciones y proponer cualquier sistema. Cuando se trata de introducir nuevas reglas electorales en un sistema político concreto, hay que tener en cuenta cuáles son los objetivos buscados y cuáles son las restricciones constitucionales e institucionales que se presentan; cómo se articulan las reformas propuestas en el sistema político integral y qué efectos producirán sobre el funcionamiento de las instituciones. Un sistema electoral puede servir para ampliar la participación de la ciudadanía o para ampliar la intervención del elector. Pero no hay sistema electoral que garantice, por ejemplo, la elección de representantes más idóneos, capaces u honestos. En este aspecto, también es importante tener en cuenta la coherencia de los objetivos planteados. Por ejemplo, hay quienes pretenden garantizar la proporcionalidad de la representación en los cuerpos legislativos, pero postulan la aplicación del sistema de circunscripción uninominal que es, por esencia, mayoritario. Si no se tienen en claro los objetivos perseguidos por la reforma y la aptitud de las reformas propuestas para contribuir al logro de esos objetivos, en lugar de mejorar la relación representantes/representados podemos producir una nueva desilusión de la ciudadanía frente a la incapacidad de las instituciones políticas para responder a las demandas de los ciudadanos.

El sistema electoral es un complejo entramado de normas e instituciones que permiten la puesta en marcha de un sistema de democracia representativa y que se integran en un complejo institucional mayor que es el sistema de gobierno. Las modificaciones que se introducen en el sistema electoral repercuten, para bien o para mal, en el funcionamiento general de las instituciones. Al encarar la reforma electoral hay que lograr un equilibrio entre representación y gobernabilidad; entre amplitud de la participación o ampliación de las opciones del elector y claridad, sencillez y legitimidad democrática de los resultados.

Es importante tener presente, para no defraudar legítimas expectativas de la ciudadanía, que el sistema electoral

no es la causa de todas las disfuncionalidades de la democracia argentina. Éste no es un problema de normas o leyes, es un problema de valores. Es fundamental que los argentinos todos asumamos un verdadero compromiso para fortalecer los valores democráticos como fundamento indispensable de una verdadera república. Sin ese compromiso no se resolverá la crisis de la representación, cualquiera sea el contenido de la reforma electoral.

### c) Los controles controlados

La función de control es esencial para el buen desempeño de las instituciones. Los distintos órganos de control representan la última garantía frente a los errores o abusos de las autoridades. Son los órganos de control los que hacen efectiva una característica central de la forma republicana de gobierno que es la responsabilidad de los funcionarios, es decir de la obligación de dar cuenta de sus actos y hacerse cargo de sus consecuencias.

La función de control está distribuida entre diversos órganos del Estado. Así, por ejemplo, el Congreso ejerce funciones de control sobre el Poder Ejecutivo a través de mecanismos como los pedidos de informes, las interpelaciones, la censura del Jefe de Gabinete o el juicio político. El Poder Legislativo también tiene la atribución del control externo del sector público en sus aspectos económicos, patrimoniales, financieros y operativos, para lo cual cuenta con los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. El sistema de pesos y contrapesos, propio de la división de poderes, hace que al estar distribuidos algunos procesos de toma de decisión, los órganos se controlen entre sí. Por ejemplo, para la designación de magistrados, además del Consejo de la Magistratura, intervienen el Ejecutivo y el Congreso. En el proceso legislativo, el Ejecutivo puede ejercer cierto control sobre las decisiones del Congreso, a través de los mecanismos de voto y de promulgación parcial.

Para que un sistema de control funcione eficientemente son indispensables algunas condiciones: a) diferenciación entre controlado y controlante; b) independencia del organismo de control; c) capacidad del organismo de control (infraestructura, recursos humanos) y d) competencia, es decir, capacidad legal de acción. La ausencia de algunas de estas condiciones es lo que ha deteriorado la función de control en nuestro país.



El órgano de control por excelencia es el Poder Judicial. La Constitución previó algunos mecanismos para garantizar la independencia de los jueces: la inamovilidad y la intangibilidad de las remuneraciones. El objetivo de estas medidas es dar seguridad a los magistrados de que el contenido de sus resoluciones no pondrá en peligro su trabajo, ni sus ingresos, para que puedan resolver con libertad aun cuando deban decidir causas en que estén involucrados los otros poderes del Estado. A pesar de estas garantías, la creciente politización en la designación y remoción de los jueces comenzó a mellar la independencia judicial; la designación era facultad del Presidente con acuerdo del Senado y la remoción era producto de un juicio político en el que actuaban las dos Cámaras del Congreso. El predominio del poder político se hizo cada vez más notorio en ambos procesos.

En 1994 la reforma constitucional creó el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, con el objetivo declarado de “despolitizar” el nombramiento y remoción de los jueces y reforzar la independencia de los magistrados respecto al poder político. La integración del Consejo, según la Constitución, debe incluir a representantes de los órganos políticos electivos -Poder Ejecutivo y Congreso-, de los jueces, los abogados y los académicos. A partir de 1998, el Consejo funcionó con una integración de 20 miembros.

En 2006, a pesar de la resistencia de todo el arco opositor y de las organizaciones de la sociedad civil, la integración del Consejo fue modificada, mediante la ley 26.080, reduciéndose a 13 el número de miembros del Consejo. De ellos, hay 5 miembros que responden al oficialismo: el representante del Poder Ejecutivo, 2 Diputados de la mayoría y 2 Senadores de la mayoría. La representación de las minorías parlamentarias se redujo a 2 legisladores correspondientes a la primera minoría de cada Cámara. A partir de la nueva integración, ninguna decisión ni el nombramiento ni la iniciación del proceso de remoción de un magistrado puede hacerse sin contar con el voto del oficialismo. En efecto, el oficialismo domina más de un tercio del cuerpo, con lo cual tiene capacidad de bloqueo de estas decisiones. Una forma de presión indirecta a los jueces, denunciada por la Asociación de Magistrados,

consiste en la apertura de procesos de acusación cuya resolución se dilata en el tiempo<sup>19</sup>.

Otro órgano de control central en el sistema argentino es la Auditoría General de la Nación, un organismo que en 1994 adquirió rango constitucional y que actúa como asistencia técnica del Congreso para el ejercicio del control externo del sector público. La Auditoría ejerce un control *ex post* de los actos de la administración nacional en aspectos económicos, de gestión, de legalidad. La Auditoría General está compuesta por 7 miembros. El presidente es designado a propuesta del partido político de oposición que tenga mayor cantidad de bancas en el Congreso. Los otros 6 miembros son designados 3 por el Senado y 3 por Diputados, correspondiendo en cada cámara 2 a la mayoría y 1 a la minoría. En los hechos, a pesar de que el presidente corresponde a la oposición de turno, el oficialismo conserva la mayoría en el cuerpo. No es éste el único factor que complica la independencia del organismo. En función de las prácticas, en los últimos años se registra una tendencia de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas -con predominio de la mayoría parlamentaria- para avanzar sobre la Auditoría General, con el objeto de limitar y controlar su actuación. El último intento de avance se produjo a comienzos de 2009 cuando se intentó recortar las facultades del presidente de la Auditoría, especialmente aquellas relacionadas con la transparencia y publicidad de la actividad de la Auditoría.

Otros organismos de control en el sistema argentino carecen de la primera condición que señalamos antes: la independencia entre controlado y controlante. Por sólo mencionar dos casos, la Sindicatura General de la Nación que es el órgano de control interno de la administración, depende del Poder Ejecutivo. Para sólo mencionar un dato respecto a la capacidad de control efectivo de este organismo, cabe recordar que durante la presidencia de Néstor Kirchner la segunda autoridad de la SIGEN fue la esposa del Ministro de Planificación. El otro caso es el de la Oficina Anticorrupción que es una dependencia del Ministerio de Justicia que, además, en la última gestión ha visto recortada su capacidad de investigación y de difusión de información.

<sup>19</sup> Ver reportaje de P. RODRÍGUEZ NIELL al Presidente de la Asociación de Magistrados Dr. Ricardo Recondo, La Nación, 21 de julio de 2009.  
[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1152827](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1152827)



Finalmente en materia de organismos que operan -o pueden operar- como límite y control de la administración pública, cabe mencionar el caso del Defensor del Pueblo, una figura que también fue incorporada con rango constitucional en 1994, cuya función es la tutela de los derechos y garantías contemplados por la Constitución y las leyes. El Defensor del Pueblo es un órgano independiente que tiene autonomía funcional, es decir que actúa dentro de su competencia sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Hasta el momento -y particularmente durante la gestión del Dr. Mondino- la actuación del Defensor del Pueblo se ha caracterizado por su independencia de criterio y por su energía en la defensa de los derechos de los ciudadanos, aún cuando ha tenido que cuestionar decisiones de las máximas autoridades, como por ejemplo, en materia de movilidad de las jubilaciones, de aumentos en las tarifas de los servicios públicos y también en el caso del conflicto de las retenciones.

## V. Propuestas para una agenda mínima de calidad institucional

El diseño y funcionamiento de las instituciones argentinas son responsables en parte de la dificultad de sucesivos gobiernos de desarrollar políticas públicas de calidad, sin pasar por alto que también otros factores han contribuido a ese déficit y se vinculan con las formas de hacer política, con la cultura y la tradición. Obviamente la modificación de los factores culturales es un proceso complejo y lento y requiere la reconstrucción colectiva de un consenso valorativo y un esfuerzo de toda la sociedad en el cambio de la educación -formal e informal- que sea consistente con esos valores.

Corregir las falencias del diseño institucional puede resultar más sencillo y directo, siempre y cuando se den por lo menos dos requisitos: a) la voluntad política para poner en marcha los procesos de reforma indispensables y b) el compromiso de los actores políticos y sociales relevantes respetar las instituciones.

Reformular el diseño institucional puede requerir en algunos casos la modificación de las reglas constitucionales o simplemente introducir reformas a

nivel de las leyes. A nuestro juicio, la actual coyuntura política del país hace desaconsejable cualquier intento de reforma de la constitución. Los riesgos que se corren son mayores que cualquier beneficio potencial. Por otro lado, más allá de las deficiencias del Pacto de Olivos y la reforma de 1994, el déficit institucional argentino no proviene tanto del diseño constitucional como de las prácticas en el ejercicio del poder y de la sanción de leyes que han tergiversado aquel diseño.

No siempre la sanción de leyes es la vía de solución de un problema. En muchos casos, dictar una ley puede ser contraproducente si se trata de regular aspectos de la vida económica y social que son esencialmente volátiles y cambiantes. En otros casos, las correcciones son posibles con la simple modificación de algún decreto o de normas incluso de rango inferior. Es indispensable, en cada caso, la autoridad con competencia de decisión y producir los cambios a ese nivel.

Las propuestas de la agenda que sugerimos a continuación pueden ponerse en práctica en algunos casos a través de la modificación de normas de rango de ley o inferior y, en otros casos, se trata de impulsar procesos de cambio en la forma de ejercicio del poder para ajustarla a los parámetros constitucionales y legales ya vigentes, es decir, se trata sólo de corregir el rumbo. Ninguna de estas propuestas requiere una reforma constitucional.

**Derogación de los superpoderes.** Es necesario eliminar la facultad del Jefe de Gabinete para modificar el Presupuesto, corrigiendo la ley de Administración Financiera del Estado. Asimismo es importante no repetir tampoco el mecanismo anterior a 2006 que introducía esa delegación año por año en la propia ley de presupuesto. Es importante señalar que esta delegación no está contemplada entre aquellas anteriores a 1994 que han venido siendo prorrogadas desde 1999 y que, de no modificarse la situación, caducarán el 24 de agosto de 2009.

**Revisión del régimen de control de los DNU.** Dos reformas de rango legal son aconsejables. En primer lugar, es necesario reformular la ley para evitar la ratificación tácita de los decretos, en caso de silencio del Congreso. Por otra parte habría que reformar la conformación y forma de decisión de la Comisión Bicameral encargada de la revisión.



**Resolución del tema de las delegaciones legislativas.** Para el caso de las delegaciones anteriores a 1994, una solución que equilibra la estabilidad jurídica y la reivindicación de las facultades del Congreso, consiste en el análisis particular de algunas de dichas delegaciones. Así, por ejemplo, no causaría un caos jurídico -argumento que se ha utilizado desde el año 99 para las prórrogas globales- la revisión en concreto de la delegación contenida en el Código Aduanero sobre la facultad de imponer derechos a las exportaciones. Es necesario señalar también que el Congreso puede siempre y en cualquier momento retomar las facultades delegadas, antes o después de 1994. También sería importante que los legisladores -del oficialismo y de la oposición- cuando presenten iniciativas o voten leyes tengan en cuenta que la Constitución dispone que las delegaciones no pueden hacerse en cualquier tema y que si se delegan facultades legislativas en el Ejecutivo hay que poner un plazo de vigencia y unos parámetros de actuación.

**Derogación de la legislación de emergencia.** Las leyes de emergencia y de excepción deben ser medidas extraordinarias para situaciones especiales, no la forma de evadir las restricciones institucionales. Se debe evitar la práctica de dictar normas de emergencia que después se prorrogan año tras año. Si no se derogan las emergencias vigentes, por lo menos deberían evitarse nuevas prórrogas.

**Modificación de la regulación de la Auditoría General de la Nación.** Es necesario reforzar la autonomía de la Auditoría, limitando la intervención de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, garantizando la independencia del organismo en la determinación de su plan de trabajo, en la realización de sus investigaciones, en la difusión de sus informes y otorgándole legitimación procesal para iniciar las acciones legales pertinentes cuando detecte la comisión de delitos o incluso para requerir la reparación de daños o la recuperación de activos. Asimismo sería aconsejable establecer algún mecanismo legal que garantice la implementación de las sugerencias de la Auditoría y la corrección de las irregularidades detectadas.

**Modificación del Consejo de la Magistratura.** Es necesario corregir la actual integración del organismo que concede al oficialismo de turno poder de veto en las decisiones del Consejo. El diseño institucional que se adopte debería apuntar a la despolitización y agilización de los procesos de nombramiento y remoción de los jueces. En este sentido resulta lamentable la decisión del gobierno de no modificar la integración del Consejo, tal cual lo ha anunciado Ministro de Justicia a poco de asumir<sup>20</sup>.

**Medidas de transparencia y anti-corrupción.** En este punto más que dictar leyes o normas hay que cumplir la Ley de Ética Pública y las Convenciones Anticorrupción de OEA y Naciones Unidas que han sido ratificadas por ley de la Nación. Es necesario constituir la Comisión de Ética Pública. La agenda anticorrupción excede con creces los alcances de este artículo, pero es importante señalar que en esta materia, más aún que en otras, un cambio en la conducta de los funcionarios es más importante que una reforma legal. Por supuesto, la lucha contra la corrupción exige la independencia de la Justicia como condición indispensable para la aplicación de las sanciones correspondientes.

**Sanción de una ley de acceso a la información pública.** El acceso a la información pública es la herramienta esencial en la lucha contra la corrupción y en la posibilidad de control ciudadano sobre la gestión de gobierno y de defensa de sus propios derechos e intereses. Este derecho, consagrado en la Constitución aun no ha sido reglamentado y aunque es posible obtener alguna información, en otros casos el ciudadano se topa con restricciones inaceptables. Recordemos por ejemplo que organizaciones como Poder Ciudadano y la Asociación por los Derechos Civiles -ADC- han tenido que recurrir a la Justicia para acceder a información que debe ser pública sobre la distribución de la publicidad oficial o la forma en que se calcula el Índice de Precios que elabora el INDEC.

**Reforma política.** La reforma en esta materia no puede limitarse a la adopción del régimen de internas abiertas dictado y suspendido en 2002 y derogado en 2006. La agenda de una reforma política en serio debería incluir, como mínimo, los siguientes temas:

<sup>20</sup> Ver reportaje de RODRÍGUEZ NIELL y H. CAPIELLO al Ministro de Justicia Julio Alak publicado en La Nación el 19 de julio de 2009.  
[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1152166](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1152166)



**a) Eliminación de la intervención del Ministerio del Interior** en todo el proceso electoral, desde la emisión y distribución de los DNI hasta el escrutinio provisorio.

**b) Adopción del sistema de boleta única** para los cargos nacionales, separada de las boletas para cargos provinciales y municipales. Se terminaría así con los problemas de distribución de boletas, el efecto arrastre de los cargos nacionales, las listas colectoras y se abarataría el costo de la elección.

**c) Limitación en las candidaturas:**

1) cada partido o alianza sólo puede presentar una lista;  
 2) cada candidato sólo puede presentarse por un partido, con lo cual se acaban las “listas espejo”;  
 3) los candidatos que pierdan la interna o la primaria no pueden presentarse con ningún otro rótulo partidario o alianza, lo que contribuirá en parte a disminuir la fragmentación del sistema de partidos y la creación de partidos-comodín; 4) una persona sólo puede presentarse a un cargo, sea nacional, provincial o municipal, con lo cual se terminan las “listas quiniela”. Habría que establecer también alguna sanción para los candidatos que no asuman los cargos que han ganado, para evitar las candidaturas testimoniales<sup>21</sup>.

**Sanción de un nuevo régimen de coparticipación de impuestos.** La redefinición de un régimen de coparticipación de impuestos es indispensable. De las reglas que se adopten al respecto depende la viabilidad política y económica del país federal. La sanción de este régimen no puede limitarse a un retoque de los porcentajes asignados o de la masa de impuestos coparticipables. Es el momento de revisar el esquema impositivo previsto por la Constitución y ajustar el sistema a esos parámetros lo que podría llevar a la revisión de los mecanismos de recaudación, abandonando como justificativo para algunas decisiones la cómoda excusa de que la Nación es más eficiente para recaudar.

Obviamente es necesario revisar también el régimen impositivo general y el reparto de la carga tributaria entre los ciudadanos, en muchos aspectos injusto y regresivo, mejorando los mecanismos de recaudación, evitando la discrecionalidad que da lugar al acoso fiscal y abandonando la práctica de incentivar y premiar el incumplimiento a través de blanqueos y moratorias.

<sup>21</sup> D. FERREIRA RUBIO: “*Cumplir las reglas, clave para el cambio*”, publicado en La Nación del 14 de julio de 2009. [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1150285](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1150285)





# MODALIDADES DE INSERCIÓN AGRÍCOLA PARA ARGENTINA Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL

Fundación INAI

## Abstract

*El trabajo identifica los países que crecieron en el comercio mundial de productos originados en el agro durante el lapso 1980-2007, compara las modalidades de inserción de algunos casos emblemáticos de éxito e identifica las políticas que más frecuentemente adoptaron. Evalúa posteriormente la legitimidad de tales políticas, desde el punto de vista de la normativa internacional vigente. Finalmente, presenta conclusiones referidas a las modalidades de inserción más adecuadas que Argentina podría impulsar y las políticas que legítimamente podría impulsar respetando la normativa internacional.*

El valor del comercio mundial de productos originados en el agro se ha expandido significativamente en términos reales, durante las últimas décadas, cambiando la importancia relativa que tienen diferentes subsectores. Ambos hechos le han dado un nuevo atractivo a este comercio.

Argentina ha sido uno de los países que ha aumentado el valor de sus exportaciones, tanto en términos absolutos, como con relación al valor de las exportaciones mundiales, a pesar de políticas que frecuentemente han desfavorecido tal inserción, tanto internamente como internacionalmente. Por el contrario son varios los países que se han visto estimulados a incrementar su producción y exportaciones, adoptando algunas políticas que son legítimas desde el punto de vista internacional y otras que vienen siendo cuestionadas reiteradamente en los foros internacionales.

Siendo uno de los objetivos del 6º Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina, en el que se presenta este trabajo, debatir las políticas adecuadas para que Argentina desarrolle su potencial productivo y exportador, es pertinente examinar la legitimidad de los instrumentos de política comercial que pudieran emplearse con tal fin en el ámbito internacional, y de Argentina en particular.

## Objetivo

El trabajo persigue dos objetivos. El primero es identificar las políticas que más frecuentemente han utilizado los

países que más éxito tuvieron en insertarse en el comercio mundial de productos originados en agro y que pudieran servir como ejemplos a tomar en cuenta por Argentina para el diseño de sus políticas. El segundo consiste en evaluar la legitimidad, desde el punto de vista de la normativa internacional vigente, de las políticas que tales países han empleado, entre ellos Argentina, y que nuestro país podría utilizar para impulsar las exportaciones de productos que forman parte de cadenas de valor originadas en el agro.

## Contenidos

En la primera de las secciones que siguen identificaremos los países que han logrado aumentar su porcentaje de las exportaciones mundiales en mayor medida. Siendo Argentina uno de los quince países que crecieron con respecto al promedio del aumento del comercio mundial, haremos una referencia breve a su comportamiento tendencial en la segunda sección. En una tercera analizaremos aquellos países que han crecido más en valor absoluto de exportaciones, aunque hayan perdido participación del mercado mundial en términos porcentuales.

Procederemos posteriormente a definir el perfil de los países que han sido más exitosos en lograr los aumentos mencionados en el párrafo anterior. Cada uno de los perfiles contendrá información de los cinco primeros grupos de productos exportados, el porcentaje que ellos representan del total exportado de productos originados en el agro, el “precio promedio unitario” del total de lo exportado por productos originados en el



agro, el porcentaje que representan las exportaciones de preparaciones alimenticias del total de las exportaciones originadas en el agro, la medida en que el crecimiento de las exportaciones le haya permitido aumentar el empleo y los instrumentos principales de política pública que emplearon para aumentar su producción y exportaciones. En la quinta sección identificaremos las políticas más frecuentemente empleados por los países exitosos y en una sexta analizaremos la legitimidad de los instrumentos conforme a las reglas aceptadas voluntariamente por los países miembros de la Organización mundial de Comercio (OMC) y del MERCOSUR. Finalizaremos con una sección de conclusiones.

## I. Países que crecieron en participación porcentual de las exportaciones mundiales

En el Cuadro 1 se presentan los países que crecieron en su participación relativa del comercio mundial de los productos originados en el agro, cualesquiera sea la fase de procesamiento que hayan tenido, desde la materia prima hasta el producto que se vende en góndola.

Se utilizaron datos de 2007 porque son los últimos disponibles y 1980 porque es un año suficientemente distante en el pasado como para que las políticas adoptadas puedan traducir en resultados las decisiones

**Cuadro 1. Países que crecieron en porcentaje de participación de exportaciones mundiales de productos originados en el agro<sup>2</sup>, entre 1980-2 y 2005-7**

País	Millones US\$ corrientes		% de Exportaciones Mundiales		Crecimiento participación porcentual entre ambos extremos <sup>3</sup>
	1980-82	2005-7	1980-2	2005-7	
Total mundial	287 618	973 450			
Chile	1.090	11.740	0,38	1,21	217,87
Polonia	1.188	12.054	0,41	1,23	199,72
España	3.968	32.392	1,38	3,34	142,44
China	4.381	33.369	1,53	3,43	124,60
México	2.131	14.205	0,74	1,46	97,87
Indonesia	3.367	18.467	1,16	1,88	61,76
Tailandia	4.194	21.443	1,46	2,20	50,17
Alemania	12.287	62.409	4,27	6,40	49,76
Italia	6.355	30.638	2,21	3,15	42,61
Holanda	16.657	75.441	5,80	7,76	33,91
India	2.835	12.881	0,99	1,31	33,02
Brasil	10.107	40.934	3,51	4,20	19,68
Argentina	5.793	23.085	2,01	2,36	17,11
Irlanda	2.884	11.075	1,00	1,14	14,01
Nueva Zelanda	3.918	14.095	1,36	1,45	6,43

Fuente: Elaborado con datos de la OMC, <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>

Notas:

1 Para un listado más amplio de datos ver el Anexo 1.

2 Comprende los productos abarcados por el Acuerdo de Agricultura de la OMC, a saber: i) Capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado (SA), excepto el 03 correspondiente a pescado y productos de pescado; más ii) códigos y partidas del SA: 2905.43 (manitol), 2905.44(sorbitol), 3301(aceites esenciales), 3501 a 3505 (materias albuminoideas, productos a base de almidón o de fécula modificados, colas), 3809.10 (aprestos y productos de acabado), 3823.60 (sorbitol n.e.p.), 4101 a 4103 (cueros y pieles), 4301 (peletería en bruto), 5001 a 5003 (seda cruda y desperdicios de seda), 5101 a 5103 (lana y pelo), 5201 a 5203 (algodón en rama, desperdicios de algodón y algodón cardado o peinado), 5301 (lino en bruto) y 5302 (cáñamo en bruto).

3 Si bien en la columna "% de las Exportaciones mundiales" se volcaron los datos con sólo dos decimales, las cifras de "crecimiento participación porcentual entre ambos extremos" fueron elaboradas tomando en cuenta todos los decimales de los datos correspondientes a las dos columnas anteriores.



adoptados en los sectores público y privado. Se promediaron los tres primeros años de la serie (1980 a 1982) y los tres finales (2005 al 2007) para evitar las variaciones que pueden surgir en uno de los años, sean del inicio o del extremo.

Solamente se han consignado en el Cuadro los países que en el promedio de 2005-7 superaron el 1% del comercio mundial y para los cuales se encontró información para el promedio de los años iniciales y finales de la serie. Se presentan de mayor a menor crecimiento para el lapso total. Uruguay no forma parte de los países analizados por representar menos del 1% del comercio mundial. Tampoco forma parte Rusia por carencia de datos para los primeros años.

Las dos primeras columnas informan los valores de exportación, expresados en dólares corrientes de los EE. UU, en tanto que las dos siguientes muestran los porcentajes que tales cifras representaron en relación al comercio mundial de los productos mencionados. La última columna presenta los aumentos porcentuales referidos a las participaciones, no al aumento del comercio entre ambos extremos.

Merece destacarse que han crecido en participación tantos países desarrollados como los que están en vías de serlo; países que han estado históricamente enrolados en la asignación de los recursos por medio de la economía

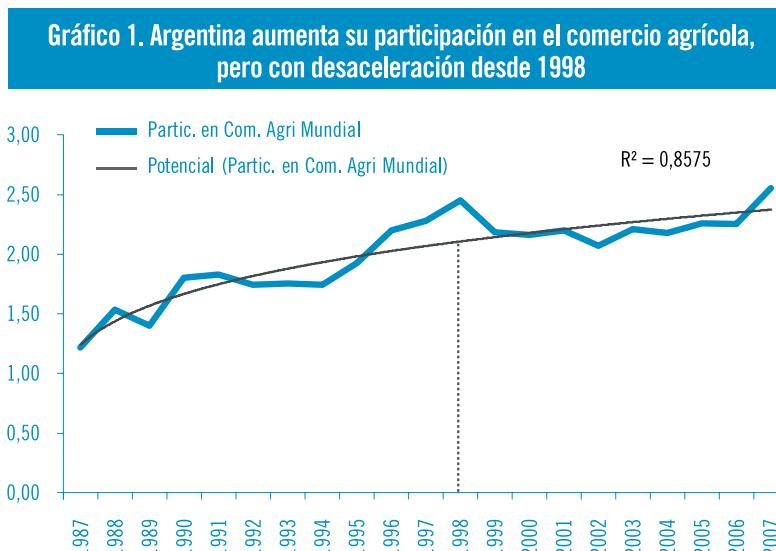
de mercado y otros que han formado parte del sistema de planificación centralizada; países de América, Europa, Asia y Oceanía; países con las mayores poblaciones y densidades poblacionales del mundo y otros que no lo son; países de zona templada y tropical, etc. En síntesis, el aumento en la participación se dio en una gama muy variada de países.

Algunos de los progresos significativos se deben a que el cambio de su sistema económico permitió a los agentes económicos apropiarse del resultado de su esfuerzo. Tales son los casos de Polonia y la República Popular China. Otros, como España, México y más recientemente Polonia, por formar parte de acuerdos de integración que les permitieron acceder a mercados enormes.

## II. Evolución de la participación de Argentina en el valor de exportaciones mundiales

Argentina se ubicó en el 13º lugar entre los países que crecieron en la participación relativa para el lapso contemplado en el Cuadro 1. Dentro de América Latina, Chile, México y Brasil fueron los de mayor crecimiento en dicha participación.

La curva de tendencia del Gráfico que sigue muestra muy bien la evolución que tuvo la participación de nuestro país en el comercio mundial. Pueden observarse dos períodos nítidamente diferentes; el primero que llega



Fuente: elaboración propia en base a datos de la OMC.



hasta 1998, de fuerte crecimiento, debido a la reacción positiva de los agentes de las cadenas de valor frente a la eliminación de derechos de exportación, a la inexistencia de restricciones cuantitativas y a un tipo de cambio favorable, principalmente en la primera parte de la década del 90. En el segundo, se observa que el crecimiento de las exportaciones de Argentina en el comercio mundial siguió el mismo ritmo que el promedio del crecimiento mundial. Si uno enfoca los datos a partir del año 2003 verá que hubo un crecimiento muy leve, que solamente se acelera en 2007.

La mayor participación alcanzada en el 2007 se debe al aumento en el precio de las commodities que se encuentran entre los cinco primeros productos que Argentina exporta. También hay que advertir que el efecto negativo de las limitaciones a las exportaciones, que comenzó a adoptarse en el último trimestre de 2006 no había ejercido su efecto sobre las producciones de 2007, que habían sido ya decididas antes de ser conocidas dichas medidas.

Si el cálculo de aumento de participación se hubiese realizado excluyendo el año 2007, el aumento de Argentina hubiera sido menor (del 2% al 2,2% en lugar del 2,4%). Algo similar ocurriría con Brasil, Indonesia y Malasia. Visto desde un ángulo positivo, un escenario de altos precios para commodities, principalmente aceites y

harinas proteicas y cereales, haría crecer la participación futura de Argentina y de países con fuerte concentración en las exportaciones de estos productos. Los aumentos en los precios de las commodities no se trasladaron en la misma proporción en el 2007 al comercio internacional de preparaciones alimenticias.

### III. Países competidores que perdieron porcentaje de participación pero crecieron en valor absoluto de sus exportaciones

Uno de los hechos más sorprendentes del Cuadro 1 es que no contiene varios de los países que son frecuentemente considerados como los principales competidores de Argentina en sus principales rubros de exportación: Australia, Canadá, EE. UU. y Francia. El Cuadro 2 muestra que ellos perdieron participación porcentual, algunos de manera muy significativa, como EE. UU. y Australia, aunque siguieron creciendo en términos absolutos.

Es lógico, desde el punto de vista matemático, que para un país con una bajo nivel de exportaciones, para el año que se considera como punto de partida, le resulte más fácil lograr un avance significativo tanto en términos absolutos como relativos, si logra acertar con unos pocos productos, que para un coloso, como los EE. UU.,

**Cuadro 2. Países competidores de Argentina que ganaron en valor de exportaciones pero perdieron participación porcentual en comercio mundial, entre 1980-2 y 2005-7**

País	US\$	Mill. US\$ en 1980-2	Mill. US\$ en 2005-7	% de X mundiales 1980-2	% de X mundiales 2005-7	Crecim % e/ 1980-2 y 2005-7
Total mundial	corrientes	287 618	973 450			
	constantes	487 406	973 450			
Francia	corrientes	19 156	58 112	6,7	6,0	10,0
	constantes	32 462	58 112			
Malasia	corrientes	5 404	16 488	1,9	1,7	10,5
	constantes	9 158	16 488			
Canadá	corrientes	15 027	44 699	5,2	4,6	11,8
	constantes	25 466	44 699			
Australia	corrientes	9 362	21 913	3,3	2,3	30,1
	constantes	15 865	21 913			
EE. UU.	corrientes	49 287	96 283	17,1	9,9	42,3
	constantes	83 523	96 283			

Fuente: Elaborado con datos de la OMC, <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>

Nota: Listado más amplio de países en Anexo 1.



que exporta una amplísima gama de bienes para una enorme variedad de cadenas de valor, con todo tipo de procesamientos. No deja de ser llamativo, sin embargo que este país que ha mantenido posiciones destacadas en otros órdenes, la esté perdiendo en esta materia, aún con el uso de uno de los proteccionismos más importantes del mundo para este sector. También hay que tomar en cuenta que una parte importante de la producción interna es consumida por una gran población que tiene uno de los ingresos por habitante más altos del mundo.

También hay que tener en cuenta que en el crecimiento absoluto de las exportaciones, tanto de los países contenidos en el Cuadro 1, como en el 2, hay mucho de ilusión monetaria. Para seguir con el ejemplo de los EE. UU., el crecimiento de 49.000 a 96.000 millones, expresado en dólares corrientes parece fabuloso. No impresiona tanto, sin embargo, si comparamos los valores de exportación, entre ambos extremos en dólares promedio de 2005-7; si así lo hacemos el aumento para los 27 años es de US\$ 12.700 millones de dólares de 2005-7, un crecimiento anual promedio de solo el 0,7% (menor al 1%). Para el mismo lapso el total mundial de las exportaciones de productos originados en el agro creció a una tasa anual promedio del 4,3%, en dólares constantes promedios de 2005-7. La tasa anual promedio en dólares corrientes fue de 10,4%.

#### **Desempeño no se debe solamente a políticas públicas**

Aunque pueda resultar obvio, hace falta mencionar que, no deba atribuirse todo el éxito de la participación creciente de aquellos países que la lograron a las políticas públicas adoptadas. Una de las causas puede radicar en las ventajas comparativas que un país pueda tener para insertarse en el comercio mundial, como es el caso de Argentina. Otra puede ser que el crecimiento de la demanda internacional ocurra precisamente en los productos para los cuales un país determinado tenga las ventajas comparativas apropiadas. No es casual entonces que la poderosa atracción del mercado internacional para los productos de este complejo haya combinado muy favorablemente con las ventajas comparativas de Argentina, por ejemplo.

En lo referente a los productos con alto grado de procesamiento, un especialista como Charles Handy,

ha aseverado<sup>1</sup> que las políticas públicas juegan un rol secundario frente a las decisiones empresariales que tienen que ver con la investigación y desarrollo de productos y con el marketing estratégico.

#### **IV. Casos emblemáticos de éxito**

Nos ha parecido pertinente e interesante identificar las modalidades principales con las cuáles algunos de los países lograron un desempeño exitoso en el comercio mundial durante el lapso ya indicado.

En esta sección presentaremos primero el Cuadro 3, que resume algunas de las características de tal inserción. Procederemos luego a identificar las políticas públicas que les permitieron expandir sus exportaciones con un desempeño destacado desde 1980-2 hasta 2005-7.

En el Cuadro se han ubicado no solamente algunos de los países que más crecieron en términos relativos, sino también algunos de los competidores de Argentina que crecieron en valor de exportaciones pero que decrecieron en participación, como Australia, Canadá y EE. UU.

El Cuadro muestra una amplia dispersión en los porcentajes que muestran la importancia relativa de las exportaciones de productos originadas en el agro en el total de las exportaciones de los países que más crecieron. Por un lado, tenemos a Nueva Zelanda con el 59% y Argentina con el 50%. Y por otro lado, Alemania y China con el 5,3 y 3,4%.

En cuanto a lo que representan las exportaciones de los primeros 5 productos de origen agroindustrial, Argentina es el país con el mayor porcentaje, un 63,5%, en tanto que para Alemania y la China es solo del 17%.

Hemos generado un indicador que muestra el nivel de procesamiento con que se exportan los productos, para lo cual agregamos diversos grupos de productos que hemos englobado como “Preparaciones alimenticias”. No sorprende que Italia (48,5%) y Alemania (32%), dos países de la Unión Europea, sean países con tasas muy altas de tales elaboraciones, por formar parte del esquema más exitoso de integración del planeta, ser países cercanos y tener marcas ya reconocidas por los habitantes de sus países, entre otras razones.

En cambio, sorprende que Tailandia y China lleguen al

<sup>1</sup> D.R. Henderson, Charles R. Handy, and S.A. Neff. Globalization of the Processed Food Market. ERS - USDA AER No 742. September 1996.



**Cuadro 3: Características de algunos países exportadores de productos originados en el agro en 2007 (miles de US corrientes)**

Precio unit.	1.088	333	728	515	638	829	982	1.102	1.100	563	488
Orden productos	Alemania	Argentina	Australia	Brasil	Canadá	Chile	China	Italia	Nueva Zelanda	Tailandia	EE. UU.
1º	Cigarrillos (2402.20)	5.748.010 (2304.00)	2.201.758 (2204.21)	6.709.381 (2201.00)	6.608.262 (4407.10)	1.089.948 (2204.21)	2.148.928 (2204.21)	3.856.637 (2204.21)	2.040.790 (0402.21)	2.913.289 (1006.30)	10.016.220 (1201.00)
2º	Quesos, nes (0406.90)	Aceite soja bruto (1507.10)	Pellets soja (2304.00)	1.940.466 (3.378.046)	3.372.332 (3.372.332)	817.680 (4407.10)	1.569.914 (4407.10)	1.478.061 (1604.19)	948.993 (1902.19)	1.389.715 (0402.10)	9.899.013 (1604.14)
3º	Madera coníferas (4407.10)	Quesos, nes (0406.90)	Lana esp/sucia (5101.11)	Café s/tostar ni descafeinar (0901.11)	Trigo (1001.90)	Madera coníferas (4407.10)	Prep/cons. pescado, nes (1604.19)	Pasta sin cocer, nes (1604.19)	Leche e/pollo grasa>1,5% (0402.21)	Atunes en conserva (1604.14)	Maíz (1005.90)
4º	Prod. aliment., nes (2106.90)	Madera coníferas (4407.10)	Quesos, nes (0406.90)	Carne bovina des., cong. (0202.30)	3.129.809 (1701.11)	1.874.571 (1201.00)	3.196.299 (1205.10)	1.232.628 (0806.10)	1.094.660 (1509.10)	914.917 (0202.30)	1.125.652 (1605.20)
5º	Prod.panadería, nes (1905.90)	Prod.panadería, nes (1905.90)	Trigo (1001.90)	Carne bovina des., cong. (0201.30)	2.189.486 (2304.00)	1.666.038 (2304.00)	2.957.017 (2301.20)	538.436 (0102.90)	1.121.789 (2301.20)	883.177 (0204.42)	7.742.649 (1001.90)
Total 5 prod.	11.932.968	11.932.968	Trigo (1001.90)	Carne bovina des., fres/ref. (0201.30)	9.309.907	18.949.731	14.374.879	3.709.679 (0808.10)	1.075.342 (0406.90)	933.121 (1602.32)	4.580.338 (5201.00)
Total prep. alim. y beb.	22.510.265	22.510.265	Trigo (1001.90)	Corte gallo /gallina cong. (0207.14)	3.721.824	6.916.066	7.304.293	2.545.652 (0808.10)	1.072.572 (0421.90)	919.428 (0406.90)	2.696.069 (1602.32)
Total prod. Agr.	70.232.178	70.232.178	Trigo (1001.90)	Corte gallo /gallina cong. (0207.14)	21.697.576	47.810.498	42.856.455	9.283.086 (1605.20)	3.5023.167 (1905.90)	724.834 (0406.90)	Prep.alim., nes (2106.90)
Total todos los prod.	1.328.841.344	55.779.580	139.122.224	160.648.864	420.234.592	65.738.860	1.217.775.744	500.203.424	26.930.932 (1905.90)	7.086.911 (0406.90)	34.934.289 (1701.99)
% 5 prod.	5,3	49,9	15,6	29,8	10,2	14,1	3,4	7,0	2.093.093 (1405.90)	7.502.284 (0406.90)	15.550.426 (1701.99)
En total Agrí.	17,0	63,5	42,9	39,6	33,5	40,0	17,2	24,1	34,5	40,4	34,3
% Prep.alim. en total agrí.	32,0	8,0	17,2	14,5	17,0	27,4	34,8	48,5	13,2	42,8	15,3
Empleo Agrí	de 11 a 14%	de 30 a 32%	Aumentó pero ;%	de 24 a 26%	de 20 a 21%	de 41 a 42%	de 9 a 9%	de 34 a 37%	de 20 a 14%	de 34 a 9%	de 13 a 16%

Fuente: Elaborado en base a estadísticas de la OMC TradeMan y ONIDI

42,8% y 34,8% respectivamente. Nuestro vecino, Chile, muestra un significativo 27,4%. Por el contrario, Argentina muestra el nivel más bajo con un 8%.

Aunque es bien sabido que el empleo en la producción de las materias primas en el agro tiende a decrecer en términos absolutos y relativos, no ha ocurrido lo mismo con la ocupación de personal en la agroindustria, al menos dentro del lapso abarcado por este estudio, y dentro del mismo, para los años en que existe información. Los últimos datos disponibles<sup>2</sup> de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), que se utilizaron en el Cuadro, muestran que la expansión de la producción industrial aumentó<sup>3</sup> como porcentaje del total de mano de obra empleada por la industria manufacturera para la mayoría de los países. En algunos de ellos (Chile, Nueva Zelanda y Argentina) el porcentaje de la población empleada en la agroindustria representa un porcentaje muy alto del total empleado en el total de la industria manufacturera. Solamente en dos países, Italia y Tailandia, disminuyó la población ocupada en la A-I tanto en términos absolutos como con relación al total de la industria. En el caso de Estados Unidos el empleo en la A-I cayó levemente entre 1997 y 2004 mientras que el empleo total en la industria bajó significativamente. Para el caso de Argentina, los datos disponibles, de 1995 y 2002, muestran que el empleo agroindustrial resistió mucho mejor la crisis que el empleo en el total de la industria, habiendo ello redundado en un aumento del empleo, en términos relativos de la A-I. Para Australia encontramos que el empleo agroindustrial aumentó, entre 1996 y 2001, pero ONUDI no publicó datos de empleo industrial total para el último de los años.

El último de los indicadores que figura en la tabla es el “precio unitario promedio” (valor total de exportaciones del sector dividido por tonelaje). Se destacan aquí Italia, Nueva Zelanda y Alemania, estando al final de la tabla nuestro país.

### Chile

Este es el país que más aumentó su participación relativa en el comercio mundial, aunque el valor de sus exportaciones procedentes del agro, llegan en 2005-7 a ser aproximadamente la mitad de las de Argentina. Por otro lado, siendo un país mucho más pequeño que Argentina, en varios órdenes, el valor total de todas sus exportaciones es mayor que el de nuestro país.

<sup>2</sup> Los años para los que se publica la información sobre empleo difieren entre los países incluidos en el Cuadro.

<sup>3</sup> También aumentó en números absolutos.

En lo que respecta al tipo de productos, Chile se ha insertado en el mercado mundial a través de la exportación de unos pocos productos con gran tamaño de mercado, como son los vinos, la madera de conífera y las preparaciones alimenticias (sobre todo a base de moluscos y pescados. También lo hace con el comercio de muchos otros dirigidos a satisfacer nichos de mercado de altos ingresos y mercados de contra estación del Hemisferio Norte, para los cuales es el principal exportador mundial, como diversos tipos de frutas frescas y secas.

El Cuadro muestra (a) productos, cuyo precio promedio unitario representa un 250% con respecto a los de Argentina; (b) presenta un porcentaje medio de concentración entre los extremos (Alemania y Argentina) para los 5 primeros rubros de exportación; y (c) el porcentaje del total, que representan las preparaciones alimenticias también se localizan en el medio de los extremos (Italia y Argentina) para los países del Cuadro.

Con referencia a las políticas empleadas, pueden destacarse la (a) estabilidad macroeconómica; (b) respeto significativo al funcionamiento de los mercados y una política económica bastante abierta al comercio internacional, con restricciones a importaciones casi exclusivamente en trigo, harina de trigo y azúcar; (c) apoyo a los pequeños agricultores e inversiones en bienes públicos, fundamentalmente en irrigación, salud animal y vegetal e investigación y desarrollo de productos; (d) promoción de exportaciones dirigida al agregado de valor y exportación de productos de alto precio unitario mediante el apoyo de la Fundación Pro-Chile y CORFO, que apoya en la satisfacción de exigencias de calidad de los mercados. Conforme a la OCDE, el rol del gobierno ha estado limitado a facilitar más que a dirigir la actividad económica; y (d) suscripción de numerosos acuerdos de comercio internacional.

### República Popular China

Sorprende que un país generalmente visualizado como altamente vulnerable para aprovisionarse de alimentos indispensables sea el tercer país en aumentar su participación porcentual en el ámbito del comercio mundial de productos estudiados, siendo un 45% superior al de Argentina el valor de sus exportaciones para el promedio 2005-7.

En materia de productos del sector investigado, se está insertando principalmente a través de la exportación



de madera, preparaciones alimenticias (a base de pescado, moluscos y carne aviar), bebidas y hortalizas. Esta modalidad de inserción está basada en una gran diversificación de productos (ningún producto supera el 5% de las exportaciones agrícolas totales), entre los cuales encontramos algunos con un gran mercado mundial, como las preparaciones alimenticias, y otros con un gran crecimiento de sus valores comerciados en el mundo durante el lapso 2001-2007, como jugo de manzana y ajos.

De este modo, del cuadro 3 se desprende que las exportaciones chinas están basadas en (a) productos que son intensivos en trabajo, (b) productos, cuyo precio promedio unitario triplican los de Argentina; (c) una amplísima diversificación que resulta en un porcentaje medio de concentración que es el menor, conjuntamente con el de Alemania para los 5 primeros rubros de exportación; y (d) un porcentaje de preparaciones alimenticias que alcanza la tercera posición dentro de los países del Cuadro.

En cuanto a las políticas que le permitieron estos avances significativos, podemos mencionar a: (a) el afianzamiento, sin retrocesos, en la adopción de instrumentos que estimularon crecientemente las posibilidades jurídicas y económicas de apropiar ganancias a los inversores privados, pequeños agricultores incluidos, y de reducir sus riesgos; (b) adoptar políticas de comercio que le permitieron abandonar su aislamiento internacional y aceptar las reglas de juego del comercio internacional, como fueron su ingreso a la OMC y la firma de numerosos tratados para ampliar sus importaciones, exportaciones, inversiones y acceso a tecnologías nuevas; (c) respeto creciente al funcionamiento de los mercados, sin abandonar el objetivo de reducir la pobreza de sus habitantes<sup>4</sup>; (d) aplica sin embargo diferenciales arancelarios para la importación y exportación y derechos de exportación<sup>5</sup> con la finalidad de industrializar dentro de sus fronteras materias primas que produce o importa; (e) régimen de inversiones regulado pero con miras a seguir liberalizando las IED y establecer un entorno empresarial más previsible y basado en normas para las IED; (f) “... ha seguido utilizando

instrumentos de política para canalizar los recursos hacia determinadas actividades, con miras, entre otras cosas, a promover la inversión en alta tecnología, fomentar la innovación y proteger el medio ambiente... Entre esos instrumentos figuran incentivos fiscales, subvenciones no fiscales, controles de precios y diversas formas de “orientación”, como “políticas industriales” relativas a sectores específicos.” dice la OMC en su último Examen de políticas comerciales<sup>6</sup>; (g) en el 2006 se eliminaron la mayoría de los impuestos agrícolas y los agricultores han recibido apoyo financiero desde 2004; y (h) las políticas se enmarcan en planes de desarrollo (actualmente está en ejecución el 11º plan quinquenal para el desarrollo de las exportaciones agrícolas).

### Tailandia

También sorprende que este país del Asia se encuentre entre aquellos que más crecieron (7º, en el Cuadro 1, con un 50% de aumento) en su participación del comercio mundial de productos del agro durante el lapso más amplio. Quizás conocido por nosotros por ser un competidor de Argentina como exportador de maíz colorado años atrás, tiene un valor de exportaciones procedentes del agro algo superior al de Nueva Zelanda y con un porcentaje de exportaciones de este sector, con relación a su total de exportaciones, parecido al de Chile.

Cuenta con abundante mano de obra experimentada, recursos naturales abundantes y de bajo costo, cultura abierta y flexible, habilidad para producir para mercados mundiales y externalidades positivas derivadas de aumentos significativos en su capacidad de producir y exportar productos manufacturados durante las últimas décadas.

En materia de productos del sector investigado, su modalidad de inserción en el comercio mundial es algo diferente a la nuestra y de nuestros competidores más conocidos. La misma está centrada en la exportación de un par de commodities como arroz y azúcar, pero sobre todo en el comercio de productos con mayor valor agregado, como son todo tipo de preparaciones alimenticias para consumo humano (a base de pescados, moluscos, carne aviar, frutas, entre otras) y alimentos para mascotas.

<sup>4</sup> El éxito alcanzado en este orden constituye el mayor avance que un país haya logrado, en cifras absolutas en la historia de la humanidad.

<sup>5</sup> Los Estados Unidos y la UE, entre otros han iniciado un proceso de consulta, en junio de 2009, ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, referido a insumos por los derechos de exportación que la China está aplicando a materias primas esenciales para algunos procesos industriales, que puede terminar en una demanda. La R. P. China renunció aplicar este instrumento de política cuando ingresó a la OMC.

<sup>6</sup> OMC. Exámenes de políticas comerciales. China. WTO/TPR/199. Página xii.



Para la mayor parte de estos productos, Tailandia se ha constituido en el principal exportador mundial. Esto muestra que se ha insertado con (a) productos cuyo precio promedio unitario son significativamente superiores a los de Argentina, e incluso los de EE. UU., pero que son notoriamente inferiores a los Italia, Alemania y Nueva Zelanda; (b) un porcentaje medio de concentración para los 5 primeros rubros de exportación que es prácticamente el mismo que Chile y sensiblemente inferior, por lo tanto, al de Argentina; y (c) un porcentaje de preparaciones alimenticias en sus exportaciones agrícolas totales que alcanza la segunda posición dentro de los países del Cuadro.

Con respecto a las políticas que le permitieron alcanzar los logros mencionados, pueden destacarse las (a) políticas fiscales y monetarias estables; (b) políticas favorables a la inversión extranjera directa; (c) derechos de exportación y limitaciones cuantitativas a algunos productos, tales como pieles y cueros de animales bovinos y madera, para favorecer la fase final del proceso de elaboración; (d) promoción de exportaciones<sup>7</sup>; y (e) defensa del regionalismo abierto y apoyo al multilateralismo<sup>8</sup>. Japón ha sido un mercado importante para las exportaciones agropecuarias de Tailandia.

### Alemania

Siendo el tercer exportador mundial (después de los EE. UU. y de Holanda) de productos del agro y ocupando el 8º lugar entre los que más crecieron, merece ser considerado a los efectos de identificar políticas que sirvieron para la expansión de su agroindustria.

Su modalidad de inserción es bastante diferente porque lo hace con (a) una composición de exportaciones basada en bienes con un mayor nivel de elaboración (cigarrillos, quesos, madera aserrada, preparaciones alimenticias y productos de panadería, pastelería o galletería, carne porcina, cerveza, entre otros; (b) productos, cuyo precio promedio unitario más que triplican los de Argentina; (c) presenta un porcentaje medio de concentración que es el menor, conjuntamente con el de China, para los 5 primeros rubros de exportación; y (d) un porcentaje de preparaciones alimenticias, en el total exportado que equivale a cuatro veces (32%) el porcentaje de las de nuestro país (8%).

Las políticas que le han permitido alcanzar logros tan significativos tienen que ver con toda su historia y no solamente con las adoptadas durante los años que cubre este estudio. Es válido identificar, sin embargo, los instrumentos empleados durante el lapso analizado. El éxito de Alemania, en cuanto exportador de productos del sector examinado no puede desvincularse, al igual que otros países que logran destacarse en el Cuadro 1, como España, Italia y Holanda, de la experiencia altamente beneficiosa de formar parte de la experiencia mundial más exitosa de integración, de la cercanía entre sus países miembros, etc. Aunque muchas de las políticas que le permitieron expandir su producción y exportaciones agroindustriales, han sido duramente cuestionadas por numerosos países miembros de la OMC, no por ello debemos ignorar de tomarlas en cuenta. Entre ellas se cuentan las subvenciones a la producción y exportaciones, impulsadas a través de una amplísima gama de instrumentos, y las limitaciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones. Pero no solamente han utilizado medidas que hoy en día se consideran prohibidas o recurribles, en el marco de la legislación de la OMC, sino que también han empleado instrumentos para impulsar su producción y exportaciones de máximo impacto, aunque totalmente aceptados en el ámbito internacional, como son la educación y la investigación y el desarrollo de productos.

### Italia

La modalidad de inserción de este país es muy semejante a la de Alemania, aunque existen algunas especificidades que merecen ser tomadas en cuenta.

Entérminos generales Italia, al igual que su vecino europeo, exporta al mundo bienes agrícolas con un grado elevado de elaboración de producto, representando las commodities un porcentaje bajo de sus ventas de productos originados en el agro. No obstante dos diferencias pueden marcarse con lo que sucede en Alemania. En primer lugar, los principales productos ofrecidos por Italia no constituyen los mercados más importantes a nivel mundial (con la salvedad de vinos y quesos). En segundo, Italia exporta algunos bienes cuyo comercio ha venido creciendo en los últimos años como aceite de oliva, café y productos de panadería, pastelería y galletería.

Si se comparan algunos de los indicadores que surgen del

<sup>7</sup> En 2004 fue declarado año de la seguridad alimentaria con el objetivo de hacer del país “La cocina del mundo”.

<sup>8</sup> Aunque con aranceles promedio de importación para productos agropecuarios del 25% (el promedio para la industria fue 8,8% en 2007) y aplicación de impuestos a la exportación a unos pocos productos (madera y artículos de madera, cueros) y restricciones a la exportación (azúcar).



Cuadro 3, observamos que en lo que hace a concentración de exportaciones y al indicador de precio unitario los valores que presentan los dos países son similares. La mayor distancia se vislumbra en el porcentaje de preparaciones alimenticias en el total exportado agrícola, en donde Italia ostenta el mayor valor de la muestra con un 48,5%.

Por otro lado, merece destacarse que ninguno de los cinco primeros rubros de exportación que aparecen en el Cuadro 3 es ajeno a la experiencia de nuestro país. Esta es una observación que adquiere importancia a la hora de analizar la modalidad de inserción que debe adoptar la Argentina, dado que estos productos constituyen una extensión factible de agregado de valor y aumento en el precio unitario de exportaciones para nuestro país.

Es interesante también la experiencia exitosa de agregar valor por la que está pasando **Polonia**, el segundo país en crecer en participación del comercio mundial. Se beneficia obviamente del paso de una economía centralmente planificada y del acceso privilegiado al enorme mercado de los restantes países de la UE. Como lo manifiesta un Examen de las Políticas comerciales de la OMC<sup>9</sup>, realizado antes ser parte de la UE, ha empleado una elevada progresividad arancelaria en las importaciones de alimentos, bebidas, tabaco, cueros y productos de la cadena de las maderas.

### Brasil

Este es un país que también creció con sus exportaciones, más rápidamente que las del total del comercio mundial para los productos originados en el sector, con lo cual su participación relativa aumentó.

En materia de productos del sector investigado, muestra que su modalidad de inserción es parecida a la de Argentina (a) en primer lugar porque es intensiva en tierras y es uno de los pocos países que, bajo las condiciones actuales de tecnología, tiene tierras para expandir su frontera agrícola, a diferencia de China y Tailandia que son intensivos en trabajo o los de Europa Occidental que lo son en capital; (b) se está insertando con algunos productos del complejo sojero (poroto y pellets) como Argentina entre sus cinco primeros productos de exportación. Forman parte de dicha canasta productos de clima subtropical y tropical como el azúcar de caña y el café y en 5º lugar la carne aviar;

(c) con un precio promedio unitario de las exportaciones totales del sector que es relativamente bajo, US\$ 515 por tonelada; (d) un porcentaje medio de concentración entre los extremos (Alemania y Argentina) para los 5 primeros rubros de exportación; y (e) con un porcentaje del total, que representan las preparaciones alimenticias que es relativamente bajo.

Con referencia a las políticas empleadas, pueden destacarse la (a) estabilidad macroeconómica, (b) respeto al funcionamiento de los mercados y una política económica medianamente abierta al comercio internacional; (c) estabilidad de sus políticas comerciales y sectoriales. Vale recordar en este último sentido que el apoyo temprano a la producción de bioetanol, a partir del primer shock petrolero mundial, se ha mantenido durante décadas llevando a convertirlo en uno de los primeros países exportadores de tal producto; (d) “La legislación brasileña autoriza la aplicación de un impuesto a las exportación del 30%, que puede reducirse o aumentarse (hasta el 150%). En principio pueden aplicarse impuestos a todas las exportaciones pero en la práctica sólo se gravan los cueros y pieles, las armas y municiones, y los cigarrillos<sup>10</sup>; (e) apoya el multilateralismo y usa los acuerdos preferenciales como un complemento; y (f) Utiliza estímulos a la producción que si bien no son muy altos han sido relativamente constantes en alrededor de un 5% de los niveles de ingreso brutos del agricultor desde el 2000, conforme a un estudio reciente de la OCDE. Entre los estímulos a la producción se encuentran precios garantizados para varios productos y créditos de bajo costo para pequeños agricultores. Emplea también subvenciones (de Caja verde) para algunas regiones y para investigación y desarrollo.

### Nueva Zelanda

Aunque es uno de los países que creció más que el promedio del comercio mundial, su participación en dicho comercio solo pasó del 1,4 al 1,5%. Lo incluimos entre los países a examinar porque ofrece porque una modalidad de inserción que también merece ser considerada y por lo tanto sus políticas.

Los productos con ha logrado insertarse exitosamente en el mercado mundial (a) son bienes que Argentina produce

<sup>9</sup> OMC. WT/TPR/S/71. Page xii.

<sup>10</sup> Examen de las Políticas Comerciales. Brasil. WT/TPR/S/212. Page xiii.



y exporta, aunque no se encuentran entre los 5 primeros, como ocurre con Nueva Zelanda. Entre estos encontramos fundamentalmente a los productos lácteos, de los cuales Nueva Zelanda es uno de los principales exportadores mundiales. Las carnes, tanto ovina como bovina, también juegan un rol muy importante en las exportaciones totales. Frecuentemente se menciona a este país como una vía adecuada para usar productos de los complejos cereales y oleaginosos, destinándolos a la producción y exportación de carnes, con la finalidad de agregar más valor que el que contienen los bienes primarios o con un procesamiento industrial de primera fase. A su vez le permiten arrojar un precio promedio unitario de las exportaciones totales del sector que es, junto con Italia y Alemania, el más alto de los países considerados; (c) tienen un porcentaje medio de concentración entre los extremos (Alemania y Argentina) para los 5 primeros rubros de exportación; y (d) muestran uno de los porcentajes más bajos del Cuadro 3, con relación a las preparaciones alimenticias.

Con referencia a las políticas empleadas, pueden destacarse la (a) estabilidad macroeconómica; (b) reglamentación favorable a la competencia; (c) política comercial muy aperturista, con bajos niveles promedios de aranceles sin aplicación de obstáculos para las exportaciones; (d) receptividad a las IED (aunque restringidas en algunos ámbitos como tipos de tierras; y (e) comprometida con el multilateralismo y con acuerdos preferenciales de comercio.

### Estados Unidos de América

Es uno de los países que más perdió en términos de su participación en el mercado mundial de productos originados en el agro, pasando de tener un 17% en 1980-2 a 10% en 2005-7. Sin embargo es el primer exportador mundial de tales productos del agro y es uno de los que más creció en términos de valor en el lapso considerado. Por estas últimas dos razones merece ser considerado a los efectos de identificar y analizar las políticas que sirvieron para la expansión de su agroindustria.

En cuanto a su modalidad de inserción: (a) los tres primeros productos de exportación se encuentran en las posiciones 3<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup> y 5<sup>a</sup> de Argentina; (b) el precio promedio

unitario de la totalidad de los productos procedentes del agro que exportan supera al de Argentina en casi un 50% pero es el segundo precio más bajo del Cuadro 3; (c) presenta un porcentaje medio de concentración; y (d) el porcentaje de preparaciones alimenticias es casi el doble que el de Argentina y se encuentra aproximadamente en el mismo nivel que los de Australia, Brasil, Canadá y Nueva Zelanda pero muy por debajo de Italia, Tailandia, Alemania, China y Chile.

Las políticas que le han permitido alcanzar logros tan significativos tienen que ver con toda su historia y no solamente con las adoptadas durante los años que cubre este estudio. “La apertura y transparencia de su régimen comercial han contribuido como factores esenciales a la eficiencia que caracteriza a la economía estadounidense en su conjunto.”<sup>11</sup> Es válido identificar, sin embargo, los instrumentos específicos empleados durante el lapso analizado. El éxito de EE. UU., en cuanto exportador de productos del sector examinado, no puede desvincularse, de sus recursos naturales, de su enorme mercado interno y de contar fundamentalmente con la maquinaria más poderosa de investigación y desarrollo del mundo. Aunque muchas de las políticas que le permitieron expandir su producción y exportaciones agroindustriales, han sido duramente cuestionadas por numerosos países miembros de la OMC, no por ello debemos ignorar de tomarlas en cuenta. Entre ellas se cuentan las subvenciones a la producción y créditos subsidiados a las exportaciones, impulsadas a través de una amplísima gama de instrumentos, y en menor medida las limitaciones arancelarias y no arancelarias a las importaciones<sup>12</sup>. Pero no solamente ha utilizado medidas que hoy en día se consideran prohibidas o recurribles, en el marco de la legislación de la OMC, sino que también han empleado instrumentos para impulsar su producción y exportaciones de máximo impacto, aunque totalmente aceptados en el ámbito internacional, como son la educación y la investigación y el desarrollo de productos.

### Argentina

Nuestro país ocupa el 13º lugar en el Cuadro 13. Sin embargo fue el tercero que mayor crecimiento de su participación logró en el lapso considerado entre los países que tienen una

<sup>11</sup> OMC. Examen de las políticas comerciales. Estados Unidos. WTO/TPR/S/200/Rev1. Page vii.

<sup>12</sup> “Según las estimaciones de la OCDE, la ayuda global a la agricultura, incluyendo sus medidas en frontera y los pagos oficiales representó en 2006 el 11 por ciento de los ingresos agrícolas brutos, una disminución de cinco puntos porcentuales con respecto a 2004.” OMC. Opus. cit. Página xi.



composición similar en las exportaciones de sus cinco grupos de productos principales. Los otros países, con una canasta similar de los 5 productos principales de exportación, que lograron aumentar, en el lapso indicado, la participación de sus exportaciones fueron: Indonesia (12<sup>a</sup> posición), Brasil (13<sup>a</sup>), Nueva Zelanda (14<sup>a</sup>) y Ucrania que no se incluyó en el Cuadro 1 por no alcanzar el 1% de las exportaciones de los productos utilizados para este análisis.

Tres observaciones impactan fuertemente en nuestra mente: que Argentina sea el único en su clase que logra formar parte de los diez que más crecieron, que el aumento de su participación tienda a desacelerarse (Gráfico 1) y que los otros (Australia, Canadá, EE. UU. y Malasia), que tienen una composición similar de sus rubros de exportación de vanguardia, decrezcan su participación en el comercio mundial de los productos agroindustriales en el lapso 1980-2007.

También impacta que Argentina, como surge del Cuadro 3 y de los comentarios antes realizados, (a) es el país con menor precio promedio unitario; (b) presenta el mayor porcentaje de concentración para los 5 primeros rubros

de exportación; y (c) exporte solamente un 8% de las preparaciones alimenticias consideradas, con relación al valor total de las exportaciones del sector.

Las políticas que le han permitido alcanzar las fortalezas y debilidades exhibidas tienen que ver con toda su historia y no solamente con las adoptadas durante el lapso estudiado. El trabajo realizado por Nogués, Porto y Ciappa estará dedicado precisamente al análisis de las políticas adoptadas y que convendría que la Argentina adoptase para expandir sus exportaciones durante las próximos años. Valga mencionar brevemente aquí que han estado ausentes en la historia del lapso estudiado varias de las políticas que permitieron alcanzar crecimientos significativos a países que no hubiéramos pensado: la estabilidad de sus políticas macroeconómicas, sectoriales y de comercio interno e internacional, el estímulo para un funcionamiento del mercado durante la mayor parte de la década actual, inversiones públicas requeridas en infraestructura física y social y una política para las negociaciones internacionales favorable y estable para las prioridades del desarrollo nacional. Uno de los pocos instrumentos que utilizaron los países que crecieron en participación

**Cuadro 4: Políticas más frecuentemente empleadas por países<sup>13</sup> que aumentaron su participación en el comercio mundial de productos del agro**

Políticas	Arg.	Alem.	Brasil	Chile	EE. UU.	Italia	N.Zel.	China	Tail.
Subvenciones <sup>1</sup>		x			x	x		x	
Limitantes a export. <sup>2</sup>	x		x					x	x
Políticas monetarias <sup>3</sup>	x		x					x	x
Políticas impositivas <sup>4</sup>	x		x					x	x
Protección industrial <sup>5</sup>		x	x	x	x	x		x	x
Prom. invers. privada <sup>6</sup>		x	x	x	x	x	x		x
Invers. pública <sup>7</sup>		x	x	x	x	x	x	x	x
Acuerdos comerciales <sup>8</sup>	x	x	x	x	x	x	x	x	x

Notas:

<sup>1</sup> Incluye: subsidios a la exportación, subsidios a la producción, créditos a la exportación, entre otros.

<sup>2</sup> Incluye: Derechos a la exportación, derechos diferenciales a la exportación, restricciones a la exportación

<sup>3</sup> Incluye: Tipos de cambio

<sup>4</sup> Incluye: Reintegros, reducciones o exenciones de impuestos, zonas francas, drawback.

<sup>5</sup> Incluye: Derechos compensatorios, antidumping, salvaguardias, aranceles a la importación, contingentes arancelarios, licencias de importación, escalonamientos arancelarios, y obstáculos no arancelarios al comercio, entre otros.

<sup>6</sup> Incluye: Estabilidad de las políticas e Institutos privados de promoción.

<sup>7</sup> Incluye: Inversiones en ciencia y tecnología, educación, marketing (promoción de exportaciones), infraestructura, etc.

<sup>8</sup> Incluye: Acuerdos de libre comercio, negociaciones comerciales.

<sup>13</sup> El cuadro identifica semejanzas pero no diferencias en la aplicación específica de los instrumentos. En la sección referida a los casos emblemáticos se señalan las diferencias. A manera de ejemplo, los instrumentos y su cuantía, que limitan exportaciones de Argentina son marcadamente diferentes de los que aplica Brasil.



porcentual del comercio internacional, y que Argentina también empleó, fueron los diferenciales arancelarios de importación y exportación para productos originados en el agro. Sin embargo, su aplicación debería regularse para ser empleados solamente cuando se dan las condiciones internas e internacionales propicias para generar aumentos de valor agregado y/o complejidad tecnológica.

## V. Herramientas de políticas públicas que han utilizado los países con mejor desempeño

En el Cuadro 4 se presentan las políticas que más frecuentemente utilizaron algunos de los países que crecieron en términos relativos o absolutos. Se han agrupado de manera que pueda facilitar su análisis desde el punto de vista de su legalidad internacional, que se realizará en la próxima sección.

Los contenidos son solamente orientativos y debatibles ya que al no haberse realizado cuantificaciones para las asignaciones presupuestarias puede haber diversidad de opiniones con respecto a la pertinencia o no de marcar una casilla.

No se incluyeron subvenciones a las exportaciones de Brasil y Argentina porque no superan los mínimos aceptables dentro del marco de la OMC.

No se marcó Argentina entre los países que cuentan con políticas estables, por razones obvias. Tampoco se registró en la misma celda el hecho de tener un instituto de promoción privado como el IPCVA porque es el único, a diferencia de otros países, como Nueva Zelanda que cuenta con numerosas organizaciones de ese tipo o los EE. UU. Algo semejante ocurre con la inversión pública destinada a promover la agricultura en Argentina.

## VI. Legalidad de las herramientas empleadas por tales países

Habiendo identificado las políticas que emplearon durante los últimos lustros los países que aumentaron su participación en el comercio internacional de productos

del sector, a continuación procederemos a señalar la legitimidad que ellas tienen a la luz de lo normado por la OMC, y en algunos casos por el MERCOSUR.

Los próximos párrafos, y el Cuadro 5, resumen los resultados del análisis elaborado por el Dr. Nelson Illescas en la Fundación INAI<sup>14</sup>, razón por la cual se sugiere consultar dicho trabajo en caso de requerirse mayor precisión, detalle y profundidad.

### VI.1 Derechos de exportación

**Los derechos de aduana aplicados a la exportación se encuentran permitidos en la normativa de la OMC.** En este ámbito, solo China, que accedió al organismo en 2001, tiene restringida la aplicación de los mismos a un grupo específico de productos y hasta determinados topes<sup>15</sup>. En la negociación referida a productos industriales de la Ronda de Doha se han introducido propuestas para reglamentar su utilización. No sería de extrañar que en caso de repetirse los aumentos de precios de los commodities, a los niveles del primer semestre de 2008, o mayores, se planteasen cuestionamientos severos al uso de este instrumento, por parte de países importadores u organismos internacionales, como comenzó a ocurrir en dicho lapso.

### VI.2 Diferenciales arancelarios a la Exportación

Una de las formas de aplicación de los derechos de exportación es su graduación en los diferentes eslabones de una rama de la producción. Así, por ejemplo, se gravan con mayores aranceles a las materias primas y desciende su cuantía conforme al mayor valor agregado del producto a exportarse.

Diversos países, generalmente desarrollados o importadores netos de alimentos, los critican debido a que su aplicación concede a los países que los utilizan una ventaja “desleal” para sus industrias, al obstaculizar la exportación del producto con menor valor agregado y beneficiar la producción y exportación de los productos

<sup>14</sup> Illescas. Nelson. Instrumentos de política comercial doméstica y los Acuerdos de la OMC. Fundación INAI. Julio 2009.

<sup>15</sup> Al momento de la adhesión de China a la OMC, se dispuso la eliminación de todos los impuestos y cargas a la exportación, dejando a salvo los casos previstos expresamente en el anexo VI de su Protocolo de Adhesión, o los que se apliquen en conformidad con las disposiciones del artículo VIII del GATT de 1994. En dicho Anexo, China incluyó 84 líneas en el nivel de 8 dígitos del SA, entre los que se incluyen algunos minerales de plomo y sus concentrados, minerales de tungsteno y sus concentrados, materiales de tantalio/niobio, antimonio bruto, algún fósforo, algunos cueros brutos y pieles de caprino, alguna fundición, y algunos desperdicios y desechos de productos del hierro y el acero.



de mayor valor dentro de la misma cadena productiva. De esta manera, algunos países han sostenido que tal práctica implica la concesión de subvenciones, pero ningún caso ha sido planteado al Órgano de Solución de Diferencias (OSD) sobre esta temática.

La OMC tampoco prevé esta forma específica de aplicación de derechos de exportación. En consecuencia, **son legales en dicho marco aunque es de notar que muchos países Miembros abogan por su regulación. En las negociaciones de la Ronda de Doha forman parte de la agenda, aunque forman parte del capítulo “Otros temas” que Argentina rechaza incluir.**

En el ámbito del Mercosur, los derechos de exportación, en cualesquiera de sus formas, están prohibidos por el Tratado de Asunción (Art. 1<sup>16</sup>). El Tribunal Arbitral ha entendido en su jurisprudencia, que la libre circulación consagrada por el Art. 1 del TA, es una obligación que los Estados Parte deben cumplir actualmente y no un objetivo sin plazo determinado de cumplimiento.

### VI.3 Restricciones a las exportaciones

Se define<sup>17</sup> a la restricción cuantitativa a la exportación, como aquel instrumento de política comercial que, no siendo un arancel, tiene por efecto limitar el volumen o cantidad exportada del producto sobre el cual se aplica o que directamente inhibe la exportación. Ejemplo de la misma son: cierre de registros, imposición de cuotas, prohibición de exportaciones, precio exagerado del índice FOB de exportación, etc. Su efecto más importante es “aislar” al país que impone la medida de los cambios en la oferta y la demanda.

<sup>16</sup> Artículo 1. (...) Este Mercado Común implica:

- La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la **eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente**;
- El establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económicos comerciales regionales e internacionales;
- La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;
- El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

<sup>17</sup> Japón en Propuesta TN/MA/W103 de “Acuerdo sobre una mayor transparencia con respecto a las restricciones a la exportación” - documento JOB (07)/141/Rev.1 -, las definió como “... el procedimiento administrativo ... que requiere la presentación de una solicitud u otra documentación (distinta de la necesaria a los efectos aduaneros) al órgano administrativo pertinente, como condición previa para efectuar la exportación desde el territorio aduanero del Miembro exportador.”

<sup>18</sup> Tal prohibición resulta atemperada por el párrafo 2 del Art. XI, incisos 1 y 2, y las excepciones previstas al Art. XX, especialmente los incisos i) y j). Por su parte, el Art. 12 del Acuerdo sobre Agricultura establece disciplinas específicas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación que afectan a productos agrícolas.

<sup>19</sup> Ver Nota 1 al ASMC.

<sup>20</sup> Se entiende por impuestos directos a los aplicados sobre los salarios, beneficios, intereses, rentas, cánones o regalías y todas las demás formas de ingresos, y los impuestos sobre la propiedad de bienes inmuebles.

**Las restricciones cuantitativas y prohibiciones a las exportaciones, como regla general, en la OMC se encuentran prohibidas (Art. XI.1 del GATT). Excepcionalmente pueden ser aplicadas por diversas cuestiones, pero sólo con carácter temporal y bajo el cumplimiento de requisitos estrictos<sup>18</sup>.**

**En las negociaciones de la Ronda de Doha, la última versión del documento del Presidente de la Comisión de negociaciones en agricultura prevé la eliminación de las aplicadas actualmente en el plazo de un año, a partir de la conclusión de la Ronda; para las nuevas se establecerían plazos de 12 y 18 meses según los casos.**

**En el ámbito del Mercosur, las restricciones a las exportaciones se encuentran prohibidas**, por las mismas razones esgrimidas respecto de los derechos de exportación.

### VI.4 Reintegros, reducciones o exenciones de impuestos internos (directos e indirectos) para productos destinados a la exportación

**Están permitidas solo en casos particulares. Como regla general, la aplicación de exoneraciones impositivas a los productos para exportación, no debe ser mayor a lo que se pagaría en caso del que el producto se destinara al mercado interno<sup>19</sup>.** Ahora bien, el anexo I (Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación) del Acuerdo sobre Subvenciones y Medicas Compensatorias, consagra en cuatro de sus incisos [e), f), g) y h)] diversas posibilidades que pueden considerarse como subvenciones a la exportación. En relación a los impuestos directos<sup>20</sup>, considera subvenciones a la exportación a la exención, remisión o aplazamiento total o parcial relacionados específicamente



con las exportaciones, de los impuestos directos o de las cotizaciones de seguridad social que paguen o deban pagar las empresas industriales y comerciales. **A modo de ejemplo, una exoneración del Impuesto a las Ganancias sobre un producto destinado a la exportación, configura una subvención en los términos de la OMC.**

Por el lado de los impuestos indirectos<sup>21</sup> si un producto exportado recibe una devolución de IVA mayor a la alícuota que se cobra en el mercado interno, se configuraría una subvención.

## VI.5 Aranceles a la importación

Los aranceles a la importación son gravámenes fijos o ad valorem que se aplican a la entrada de productos a un territorio aduanero. Tras la Ronda de Uruguay, los países miembros de la OMC, consignaron en listas los aranceles que aplicaban a todo el elenco de productos, aportando previsibilidad al comercio mundial.

Bajo esta misma óptica, se identificaron ciertas medidas en la frontera<sup>22</sup> que tenían en común restringir el volumen o distorsionar el precio de las importaciones de productos agropecuarios. Así se decidió que estas medidas en la frontera se debían convertir en derechos de aduana propiamente dichos, con el fin de asegurar un mayor acceso a los mercados para tales importaciones. Así pues, previeron que, en principio, los derechos de aduana propiamente dichos se convirtieran en la única forma de protección en la frontera. Este proceso se conoció como arancelización.

De acuerdo a estas consideraciones, los países pueden aplicar aranceles a las importaciones, pero siempre respetando los máximos consolidados en las Listas OMC<sup>23</sup>.

## VI.6 Contingentes arancelarios

**Están permitidos, con matices.** Conforme el Art. XIII del GATT se puede imponer un contingente arancelario a la importación en la medida que el mismo no beneficie a un país o grupo de países en particular, que no se hubieran

beneficiado en caso de no existir la medida. Por esto último, el párrafo 2 del artículo XIII, prevé que los Miembros: “... procurarán hacer una distribución del comercio de dicho producto que se aproxime lo más posible a la que [los distintos Miembros] podrían esperar si no existieran tales restricciones ...”.

## VI.7 Diferenciales arancelarios de importación

Están permitidos. Los países han consignado en listas de acceso a los mercados los valores consolidados de los aranceles a la importación. Siempre que se manejen con ese tope, pueden aplicar los aranceles de la forma que lo consideren conveniente. La crítica más frecuente a los diferenciales arancelarios es la misma que a sus homónimos para la exportación. Se sostiene que la progresividad arancelaria “protege” a determinados sectores, sobre todo los productores de materias primas en PD, imposibilitando a los PED el ingreso de sus productos a un precio competitivo.

## VI.8 Licencias de Importación

**Están permitidas, con matices.** El Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación establece que tales sistemas deben ser sencillos, transparentes y previsibles. En el ámbito de los Obstáculos no Arancelarios, la prohibición de estas medidas apunta a la discrecionalidad en el otorgamiento de las licencias, lo que la convertiría en un obstáculo al ingreso de los productos.

## VI.9 Drawback<sup>24</sup>

Se entiende por tal al “régimen aduanero en virtud del cual se restituyen total o parcialmente los importes que se hubieran abonado en concepto de tributos que gravaron la importación para consumo (derecho de importación y tasa de estadística), siempre que la misma mercadería fuere exportada para consumo: luego de haber sido

<sup>21</sup> Abarca a los impuestos sobre las ventas, el consumo, el volumen de negocio, el valor añadido, las franquicias, el timbre, las transmisiones y las existencias y equipos, los ajustes fiscales en la frontera y los demás impuestos distintos de los impuestos directos y las cargas a la importación.

<sup>22</sup> Ver Nota al pie de página al Art. 4, párrafo 2 del Acuerdo sobre Agricultura.

<sup>23</sup> Es necesario tener en cuenta que los países pueden aplicar aranceles mayores a los consolidados por cuestiones de Defensa Comercial, aunque de manera excepcional y temporal.

<sup>24</sup> <http://www.hcdsc.gov.ar/biblioteca/ISES/comercio/Libro/Capitulo%20IV%20-%2003.html>



sometida en el país a un proceso de transformación, elaboración, combinación, mezcla, reparación o cualquier otro perfeccionamiento o beneficio; o utilizándose para acondicionar o envasar otra mercadería que se exportare." En consonancia con lo señalado en el punto 6.5, el Drawback está permitido.

## VI.10 Zonas francas

**Están permitidas.** En diciembre de 1994 se firmó en Ouro Preto<sup>25</sup> un acuerdo en virtud del cual Argentina y Brasil acordaron eximir de impuestos referentes a la importación a los productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaos, es decir, exceptuar a dichos productos del pago del AEC.

## VI.11 Políticas Monetarias

**Están permitidas, excepto en algunas situaciones.** La OMC delega en el FMI la regulación de la materia cambiaria. En relación al manejo de los tipos de cambio el Convenio Constitutivo del FMI<sup>26</sup> consagra entre otras, la obligación para los países miembros de **evitar manipular los tipos de cambio o el sistema monetario internacional para impedir el ajuste de la balanza de pagos u obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros.**

## VI.12 Institutos estatales de promoción

Estos institutos pueden llevar adelante el financiamiento de IyD de productos, o bien el financiamiento del marketing (promoción de exportaciones). **Estas actividades están permitidas, pues no existe normativa en la OMC que las regule.** Igualmente, es necesario respetar los principios generales de la OMC.

El OSD, en el informe **Canadá - Lácteos<sup>27</sup>**, del Órgano de Apelación, ha entendido que "es parte del funcionamiento normal de los "gobiernos" de fomentar lo que se consideran intereses de Estado, y ello puede implicar un

reforzamiento de los intereses de uno o más sectores de la comunidad." De esta manera **la promoción o fomento de las exportaciones de determinado sector es una cuestión válida, según los estándares del OSD.**

## VI.13 Inversión pública

La inversión pública, es decir por medio de aportes del Estado, en ámbitos tales como Ciencia y Tecnología, Educación, Marketing e Infraestructura, permiten desarrollar el perfil exportador de un país. **Las inversiones de infraestructura general están permitidas, ya que no califican como subvenciones.**

Respecto del resto de las áreas, a pesar de ser medidas de Caja Verde, y por ende, consideradas menos dañinas para el comercio, **pueden ser consideradas subvenciones, de configurarse los supuestos del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias** (en especial, los Arts. 1, 2 y 6). Es cierto sin embargo, que desde la creación de la OMC hasta nuestros días, el OSD no ha tenido oportunidad de expedirse sobre esta temática.

## VI.14 Empresas de Comercialización Estatal

No existe un concepto preciso de qué se entiende por una Empresa de Comercialización Estatal (ECE) en la OMC. En primer lugar, el artículo XVII del GATT, norma central entre las que se refieren a las ECE, no posee en su texto una definición estricta de las mismas. De lo previsto en el párrafo 1 de dicha norma, se extrae que se refiere a tres tipos de "empresas":

- i) "empresas del Estado": entendiendo por tales aquellas de propiedad netamente estatal;
- ii) empresas a las que el Estado concede privilegios especiales: por ejemplo, una subvención o ayuda equivalente, privilegios no exclusivos para la comercialización; y
- iii) empresas que gozan de privilegios exclusivos: se daría el caso con la existencia de un monopolio de la producción, para el consumo o del comercio de determinados productos.

<sup>25</sup> Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República Argentina para la exención de impuestos referentes a la importación de productos originarios del Área Aduanera de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaos.

<sup>26</sup> ARTÍCULO IV (Obligaciones referentes a régimenes de cambios), Sección 1 (Obligaciones generales de los países miembros).

<sup>27</sup> Canadá - Medidas que afectan a la importación de leche y a las exportaciones de productos lácteos. WT/DS103 /AB/R. Párrafo: 101



Los principales aspectos a tener en cuenta para considerar a una empresa comprendida dentro de las ECE resultan ser: a) el goce de derechos o privilegios exclusivos o especiales; b) la capacidad para influir por medio de sus actividades de compra y venta, sobre las importaciones o las exportaciones; y c) la relación directa e inmediata entre a) y b). En consecuencia, una empresa no tiene que ser necesariamente de propiedad estatal, ni tener una posición de monopolio, para estar cubierta por el artículo XVII y sujeta a las normas de la OMC sobre las ECE.

**Las normas sobre el comercio de Estado tratan esencialmente de garantizar que las ECE:**

- realicen sus operaciones ateniéndose a consideraciones de carácter comercial y de forma no discriminatoria<sup>28</sup>;
- no erosionen ni anulen el valor de las concesiones arancelarias negociadas;
- no sirvan para aplicar medidas en otro caso incompatibles con las normas de la OMC, por ejemplo subvenciones a la exportación; y
- se notifiquen íntegramente y con regularidad a la OMC.

Sin embargo, **tiene en vista la especial situación de los Países en Desarrollo miembros**, eximiéndolos (Párrafo 4 y 5, Anexo K) de ciertas obligaciones como:

- **El periodo de caducidad para 2013, no rige, siempre y cuando la existencia de estas empresas sea para preservar la estabilidad del precio para el consumidor y asegurar la provisión de alimentos para su población (Food Security).** (Párrafo 4)
- **De no perseguir este último objetivo, podrán mantener las empresas, si sus exportaciones no exceden del 5% del total mundial, de la exportación de determinado producto.** Dicho límite no podrá excederse en un periodo de tres años consecutivos. (Párrafo 5)

En consecuencia, del párrafo 4 se desprende que los países en desarrollo podrán mantener o utilizar las ECE que se beneficien de privilegios especiales, si estas están

destinadas a preservar la estabilidad de los precios al consumo en el mercado interno y garantizar la seguridad alimentaria. Es decir, esta excepción sería validada tanto para las ECE existentes a la firma del Acuerdo, como para las que se creen a posteridad.

En cambio si no persiguen el objetivo antedicho, el párrafo 5 establece que solo se podrían mantener (no crear), ECE con poder monopólico de exportación. Además dispone que las mismas solo puedan existir para los casos en que el o los productos comercializados no superen el 5% del comercio mundial, en 3 años consecutivos.

## VI.15 Acuerdos comerciales

Normalmente, el establecimiento de una unión aduanera o una zona de libre comercio violarían el principio de la OMC de igualdad de trato para todos los interlocutores comerciales (“nación más favorecida”). No obstante, el artículo XXIV del GATT **autoriza como excepción especial el establecimiento de acuerdos comerciales regionales a condición de que cumplan determinados criterios** que -en la práctica- han sido aplicados con meridiana laxitud.

## VI.16 Medidas de defensa comercial

**Están permitidas.** Los países miembros de la OMC han consolidado sus aranceles y dispuesto su aplicación por igual a todos los interlocutores comerciales (trato de la nación más favorecida, o NMF). Pero existen determinadas circunstancias en las cuales los Acuerdos de la OMC autorizan excepciones. A este respecto, cabe citar las tres cuestiones siguientes:

- **Medidas adoptadas contra el dumping (derechos antidumping)**
- **Medidas adoptadas para compensar las subvenciones otorgadas por otros países (derechos compensatorios)**
- **Medidas de urgencia para limitar temporalmente las**

<sup>28</sup> GATT. Art. XVII. 1.\* a) Cada parte contratante se compromete a que, si funda o mantiene una empresa del Estado, en cualquier sitio que sea, o si concede a una empresa, de hecho o de derecho, privilegios exclusivos o especiales\*, dicha empresa se ajuste, en sus compras o sus ventas que entrañen importaciones o exportaciones, a los principios generales de no discriminación prescritos en el presente Acuerdo para las medidas de carácter legislativo o administrativo concernientes a las importaciones o a las exportaciones efectuadas por comerciantes privados. b) Las disposiciones del apartado a) de este párrafo deberán interpretarse en el sentido de que imponen a estas empresas la obligación, teniendo debidamente en cuenta las demás disposiciones del presente Acuerdo, de efectuar las compras o ventas de esta naturaleza ateniéndose exclusivamente a consideraciones de carácter comercial\* -tales como precio, calidad, disponibilidad, comerciabilidad, transporte y demás condiciones de compra o de venta- y la obligación de ofrecer a las empresas de las demás partes contratantes las facilidades necesarias para que puedan participar en esas ventas o compras en condiciones de libre competencia y de conformidad con las prácticas comerciales corrientes. (...)



## importaciones, destinadas a “salvaguardar” las ramas de producción nacionales (salvaguardia).

Estas medidas tienen en común en que su imposición a las importaciones implica un impuesto especial que los contrarreste el daño o amenaza de daño sobre determinada rama de producción nacional.

Si bien es cierto que la aplicación de dichas medidas está legitimada por la OMC, se establecen en los diversos Acuerdos, obligaciones que los países deben respetar al momento de aplicarlos. Por ejemplo, dichas medidas no pueden ser utilizadas como un medio para obstaculizar las importaciones infundadamente.

## VI.17 Subvenciones

**Están prohibidas, aunque hay matices. En los términos de la OMC, existirá una subvención cuando se den acumulativamente dos requisitos: a) la existencia de una contribución financiera hecha por un gobierno, o un sostenimiento de los ingresos o de los precios; y b) que la misma configure un beneficio.**

**Por otro lado, se requiere que la subvención sea “específica”,** es decir, que la misma este exclusivamente destinada a una empresa o rama de producción o a un grupo de empresas o ramas de producción del país (o Estado, etc.) que la otorga. Sólo las subvenciones específicas están sujetas a las disciplinas establecidas en el Acuerdo.

El ASMC establece dos categorías de subvenciones: prohibidas y recurribles. Respecto de las primeras, según el Art. 3, abarcan a: a) las subvenciones supeditadas de jure o de facto a los resultados de exportación; y b) las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados.

Respecto de las recurribles, el Art. 5 señala que “Ningún Miembro deberá causar, mediante el empleo de cualquiera de las subvenciones a que se refieren los párrafos 1 y 2 del artículo 1, efectos desfavorables para los intereses de otros Miembros (...). Seguidamente, consagra como efectos desfavorables a: i) el daño a la rama de producción nacional de otro Miembro, ii) la anulación o menoscabo de las ventajas resultantes, o iii) el perjuicio grave<sup>29</sup>. En relación a este último, existirá cuando la subvención tenga por efecto el desplazamiento en terceros mercados, mercado del propio país o mercado mundial; o bien tenga efectos sobre los precios, como sería la disfunción del precio interno, en un tercer mercado o en el mercado mundial.

En consecuencia, **aquellas subvenciones que no impliquen alguno de los efectos desfavorables señalados, se encuentran permitidas.**

Por su parte, en referencia a las subvenciones a la producción de productos agrícolas, existe la obligación de no traspasar un límite cuantitativo máximo comprometido, denominado Medida Global de la Ayuda (MGA). A los efectos, del cálculo de la MGA, se excluyen ciertas medidas por no considerarlas nocivas (caja verde<sup>30</sup>), porque su monto no sería significativo (de minimis) o por otras razones acordadas (caja azul<sup>31</sup>).

En referencia a las subvenciones agrícolas a la exportación, el Art. 8 señala que “**Cada Miembro se compromete a no conceder subvenciones a la exportación** más que de conformidad con el presente Acuerdo y con los compromisos especificados en su Lista.” De esta manera, los países miembros que consignaron subvenciones a la exportación en sus Listas se atendrán a estas, mientras que lo que no lo hicieron tienen vedado la posibilidad de aplicarlas.

**Finalmente, debe tenerse en cuenta que en las negociaciones de la Ronda Doha, se habían establecido**

<sup>29</sup> Art. 6.3 del ASMC.

<sup>30</sup> Se incluyen servicios comprendidos en programas gubernamentales de, por ejemplo, investigación, lucha contra enfermedades, servicios de infraestructura y seguridad alimentaria. También se incluyen pagos directos a los agricultores que no estimulan la producción, como ciertas formas de ayuda directa a los ingresos, la asistencia a los agricultores para ayudar a la reestructuración de la agricultura y los pagos directos en el marco de programas ambientales o de asistencia regional.

<sup>31</sup> Comprende ciertos pagos directos a los agricultores en casos en que se les exija limitar la producción.



**Cuadro 5: Resumen sobre legalidad de las herramientas adoptadas por los países seleccionados**

Medidas		Situación normativa OMC	Observaciones
Derechos de exportación		Permitidos	No son tratados por OMC.
Diferenciales arancelarios a la Exportación		Permitidos	Se critican, se busca su reglamentación.
Restricciones a las exportaciones		Permitidas excepcionalmente	Solo en situaciones excepcionales, y no como herramienta de uso cotidiano.
Reintegros, reducciones o exenciones de impuestos internos (directos e indirectos) para productos destinados a la exportación		Permitido solo en casos particulares	Se busca evitar su utilización como subvención a la exportación.
Aranceles a la importación		Permitidos	Aplicables hasta los topes fijados en las Listas OMC.
Contingentes arancelarios		Permitido con matices	Su aplicación no debe dar a lugar a discriminación.
Diferenciales arancelarios importación		Permitidos	Misma crítica que a los diferenciales DEX.
Licencias de Importación		Permitido con matices	Su utilización no debe obstruir el comercio.
Drawback		Permitidos	Herramienta validada por OMC.
Zonas francas		Permitidos	No tratada en OMC.
Políticas Monetarias		Permitidas con matices	Remite a FMI. No se permiten devaluaciones competitivas que favorezcan las exportaciones.
Fomento inversión privada (Institutos estatales de promoción)		Permitidos	En tanto no configuren ayudas prohibidas por OMC (por ej. subvenciones) están permitidos.
Inversión pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ciencia y tecnología,</li> <li>▪ Educación,</li> <li>▪ Marketing,</li> <li>▪ Infraestructura.</li> </ul>	Permitida con matices	Las inversiones de infraestructura general están permitidas explícitamente. El resto pueden ser consideradas subvenciones, de configurarse los supuestos del ASMC.
Empresas de Comercialización Estatal		Permitidas	No deben utilizarse como herramienta para evadir las obligaciones emanadas de los Acuerdos OMC.
Acuerdos comerciales		Permitidos	Fomentados por la OMC como medio para desarrollar el comercio.
Derechos Compensatorios		Permitidos	Su aplicación está sujeta a las disposiciones de los acuerdos que los rigen. No deben utilizarse como herramienta proteccionista.
Derechos Antidumping		Permitidos	
Salvaguardia		Permitida	
Subsidios a la producción	Precio sostén (Sostenimiento de precios)	Prohibidos	La razón de su prohibición radica en los perjuicios que ocasionan al comercio internacional.
	Insumos subsidiados	Prohibidos	
Obligaciones de Consumo de Productos Nacionales	Exigencia legal consumo mínimo de productos nacionales	Prohibido	
Subsidios a la exportación		Prohibidos	
Créditos a la Exportación		Permitidos con matices	Pueden otorgarse en condiciones de mercado, es decir, no pueden utilizarse para subvencionar actividades.



**disciplinas para reducir las diferentes formas de subvenciones, principalmente por parte de EE. UU. y de la UE.** Las Modalidades negociadas apuntan a reducir la diferencia entre los subsidios efectivamente concedidos y los topes máximos autorizados (diferencia denominada “agua”).

## VII. Conclusiones

**1.** Argentina es uno de los países que creció en su participación del comercio mundial entre 1980-2 y 2005-7, aunque la tasa de crecimiento tendió a disminuir a partir de 1998.

**2.** Entre los países exportadores de productos de zona templada más reconocidos, Brasil, Argentina, y Nueva Zelandia (en menor medida), fueron los únicos que crecieron en la participación del comercio mundial. EE. UU. fue el país de este grupo con mayor caída, habiendo pasado del 17% al 10% en el lapso indicado. También perdieron participación Canadá, Francia, y Australia.

**3.** Argentina muestra claras fortalezas y debilidades con la expansión de sus exportaciones. En cuanto a las primeras, demostró capacidades para crecer con relación al promedio mundial, ser el país que más creció, después de Brasil, del grupo de competidores mencionados en el párrafo anterior, estar insertada a través de uno de los complejos (el de la soja) cuya demanda mundial de importaciones más crece y con mayor resistencia al desempleo en la crisis del 2001-2002. Como debilidades pueden identificarse su concentración en pocos productos, su muy pequeño porcentaje de exportaciones de preparaciones alimenticias, exportar productos con un precio unitario promedio muy bajo en relación a los países que crecieron e incluso con respecto a los competidores de su grupo, y adoptar políticas contrarias a su expansión que imperaron principalmente a partir de las decisiones empresarias de los años 2006 hasta la actualidad.

**4.** Una vía de expansión para las exportaciones originadas en el agro sería que Argentina, junto con Brasil, continuaran manteniendo la modalidad actual de inserción, lo cual les permitiría ir reemplazando a los países de su grupo que tienden a perder participación en el comercio mundial. Esta vía única de expansión tiene sin embargo debilidades ya mencionadas.

**5.** Los ejemplos de otros países que han tenido fortuna en insertarse, deberían tomarse en cuenta para formular nuestras políticas. Tales son los casos de Chile, Italia y Nueva Zelandia. El primero de los nombrados adoptó políticas que le permitieron diferenciar sus productos, ocupar un alto porcentaje de su mano de obra manufacturera en el sector agroindustrial, exportar un porcentaje relativamente importante como preparaciones alimenticias y exportar productos con alto precio promedio unitario. Italia es un ejemplo a seguir por la capacidad que ha tenido para continuar agregando valor a lo largo de las cadenas de los cereales, los lácteos y el aceite de oliva. Nueva Zelandia también es semejante al caso anterior pero su fortaleza yace en agregar valor en las cadenas de los lácteos y ganaderías bovina y ovina.

**6.** La estabilidad de las políticas macroeconómicas, de comercio y sectoriales, y la importancia primordial de la economía de mercado como asignador de recursos, son un denominador común presente en los casos de todos los países exitosos en aumentar su participación en el comercio mundial, aún con diferencias tan significativas como las que pueden existir entre culturas, sistemas económicos y de gobierno como son las de la República Popular China, Alemania, Tailandia y Chile. La única excepción es la de Argentina.

**7.** Prácticamente todos los países utilizaron acuerdos comerciales para favorecer su comercio internacional, pero algunos han participado de esquemas más exitosos de integración que otros. Argentina solamente ha participado en acuerdos de integración en los cuales tanto ella como sus socios han colocado múltiples obstáculos.

**8.** Prácticamente todos los países utilizaron también políticas de inversión pública para favorecer sus sectores agroindustriales. Este compromiso ha sido sumamente débil para nuestro país, siendo incluso notoriamente menor al empeño en Investigación y Desarrollo de Brasil y Chile.

**9.** Hubo, por otro lado, una gran variedad de políticas por parte de los países que tuvieron éxito en aumentar su participación relativa en el comercio mundial. Los países desarrollados utilizaron, en mucha mayor medida que los que no lo son, políticas para subvencionar su



producción y exportaciones. Argentina ha sobresalido<sup>32</sup> como uno de los pocos países que ha aplicado impuestos a las exportaciones de manera generalizada a todos sus productos originados en el agro. Se encuentra además entre los que aplican tasas porcentuales más altas de impuestos a las exportaciones y utiliza multiplicidad de herramientas para restringir exportaciones.

**10.** Uno de los pocos instrumentos que utilizaron los países que crecieron en participación porcentual del comercio internacional, y que Argentina también empleó, fueron los diferenciales arancelarios de importación y exportación para productos originados en el agro. Sin embargo, su aplicación debería regularse para ser empleados solamente cuando se dan las condiciones internas e internacionales propicias para generar aumentos de valor agregado y/o complejidad tecnológica.

**11.** Con respecto a la legitimidad de políticas que Argentina podría emplear para favorecer la expansión de sus exportaciones concluimos que:

**a)** En el ámbito de la OMC, la aplicación tanto de aranceles a la importación (respetando las Listas OMC), como a la exportación, son medidas válidas y permitidas. Inmediatamente relacionado a este tema se encuentran los diferenciales arancelarios, en ambos sentidos, que pueden ser utilizados para agregar valor a la producción y exportación. Respecto de las restricciones y prohibiciones a la exportación, son aplicables, pero de manera excepcional.

**b)** En relación a las exenciones tributarias, básicamente se busca evitar que por medio de las mismas se otorguen subvenciones a la exportación, así que de cumplir con dichas obligaciones, son válidas.

**c)** Tanto los contingentes arancelarios como las licencias de importación son herramientas permitidas por la OMC, pero no deben ser utilizadas como mecanismos para obstaculizar el comercio o limitarlo indiscriminadamente.

**d)** Tanto las zonas francas como el Drawback, están amparados por la normativa internacional, y por ende, están permitidas.

**e)** La política monetaria de los países no está regulada por la OMC, la cual remite para su tratamiento al FMI. De las disposiciones de este último se desprende que la utilización del tipo de cambio para favorecer las exportaciones, mediante devaluaciones competitivas por ejemplo, se encuentra vedado.

**f)** El fomento de la inversión privada, por parte del Estado, está permitido por la OMC, siempre que no se trasvasen los límites y se convierta en un subsidio.

**g)** Similar a lo anterior es el caso de la inversión pública. Los países pueden invertir en ámbitos tales como Ciencia y tecnología, Educación, Marketing e Infraestructura, pero respetando las disposiciones en materia de subsidios.

**h)** Las ECE pueden ser utilizadas como un medio para el fomento de la producción y exportación. La OMC las permite, pero impone una serie de obligaciones a los países que las posean.

**i)** Los Acuerdos Comerciales no solo están permitidos en la OMC, sino que son vistos como uno de los mecanismos más importantes para el desarrollo del comercio.

**j)** Las medidas de defensa comercial pueden ser utilizadas para proteger las ramas de producción nacional, pero solo bajo determinadas circunstancias explícitamente estipuladas por la OMC, y no como un mecanismo de obstaculización del comercio.

**k)** La utilización de subsidios se encuentra vedada para los miembros que no los consignaron en sus listas al momento de la concreción de la OMC. Sin embargo, aquellas subvenciones que no impliquen alguno de los efectos desfavorables señalados, se encuentran permitidas.

<sup>32</sup> Ver los estudios comparativos que ha realizado la Fundación INAI con la colaboración del Programa de Inserción Agrícola: [http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/Informe\\_Final\\_Martini.pdf](http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/Informe_Final_Martini.pdf)



## Bibliografía

- BID. Estilos de desarrollo y modalidades de inserción: un análisis comparativo en la perspectiva de la economía global. 2008. <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01983a03.pdf>
- China. Minister of Commerce. The 11th five-year development plan on export of agricultural products. 2008. <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/t11fdpoeap675/>
- Fundación INAI. Análisis de factibilidad de generar valor agregado mediante los complejos cerealero y oleaginoso en base a experiencias de países desarrollados. Febrero 2002.
- Fundación INAI con la colaboración del Programa de Inserción Agrícola del BID BOMIN. Base de textos legales y jurisprudencia de la OMC. <http://www.basesinsercionagri.org.ar/base2/bases.htm>
- Illescas, Nelson. La regulación de los mercados a través de Empresas Comerciales del Estado en la OMC. Fundación INAI. Mayo 2009.
- Informa Economics. The China Soybean Industry Policy. Agosto 2008. [http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/china\\_soybean\\_industry\\_policy\\_final\\_report.pdf](http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/china_soybean_industry_policy_final_report.pdf)
- Martini, María. Relevamiento de instrumentos destinados a limitar total o parcialmente las exportaciones. BID - FOMIN. Apoyo a los procesos de apertura e integración al comercio internacional. [http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/Informe\\_Final\\_Martini.pdf](http://www.insercionagricola.org.ar/uploads/Informe_Final_Martini.pdf)
- Nogués, J. y Porto, A. (Coordinadores), et al. Evaluación de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial. Noviembre 2007. Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.
- OECD. Review of Agricultural Policies: Chile. Paris. 2007. [http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en\\_2649\\_33797\\_40171161\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/25/0,3343,en_2649_33797_40171161_1_1_1,00.html)
- OMC. Exámenes de las políticas comerciales referidas a Brasil, Chile, China, Comunidades Europeas, Estados Unidos, Nueva Zelanda, y Tailandia. [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/tpr\\_s/tpr\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/tpr_s/tpr_s.htm)
- Organización Mundial de Comercio (OMC). Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Los Textos jurídicos. GATT. Ginebra. 1994.
- Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Peri, Graciela. Prioridades de las políticas de comercio exterior de Argentina. Abril de 2008. [http://www.inai.org.ar/sitio\\_nuevo/publicaciones.asp?categoria=Políticas%20de%20comercio%20exterior%20de%20Argentina](http://www.inai.org.ar/sitio_nuevo/publicaciones.asp?categoria=Políticas%20de%20comercio%20exterior%20de%20Argentina)



## Anexo 1. Exportaciones Agrícolas de Países Seleccionados (en millones US\$ corrientes y %)

País	Exportaciones agrícolas totales		Participación en el comercio mundial (%)		Crecimiento participación % en comercio mundial e/1980-2 y 2005-7 <sup>1</sup>
	Promedio 1980-82	Promedio 2005-07	Promedio 1980-82	Promedio 2005-07	
Mundo	287.618	973.450	-	-	-
Chile	1.090	11.740	0,38	1,21	217,87
Polonia	1.188	12.054	0,41	1,23	199,72
España	3.968	32.392	1,38	3,34	142,44
China	4.381	33.369	1,53	3,43	124,60
México	2.131	14.205	0,74	1,46	97,87
Túnez	207	1.376	0,07	0,14	96,94
Indonesia	3.367	18.467	1,16	1,88	61,76
Tailandia	4.194	21.443	1,46	2,20	50,17
Alemania	12.287	62.409	4,27	6,40	49,76
Ecuador	779	3.802	0,27	0,39	44,41
Italia	6.355	30.638	2,21	3,15	42,61
Holanda	16.657	75.441	5,80	7,76	33,91
India	2.835	12.881	0,99	1,31	33,02
Uruguay	603	2.519	0,21	0,26	23,64
Marruecos	648	2.669	0,22	0,28	23,31
Brasil	10.107	40.934	3,51	4,20	19,68
Argentina	5.793	23.085	2,01	2,36	17,11
Irlanda	2.884	11.075	1,00	1,14	14,01
Costa Rica	702	2.701	0,24	0,28	13,39
Turquía	2.410	8.923	0,84	0,92	9,01
Nueva Zelanda	3.918	14.095	1,36	1,45	6,43
Dinamarca	6.113	19.244	2,13	1,99	-6,62
Kenia	626	1.919	0,22	0,20	-9,31
Francia	19.156	58.112	6,65	5,99	-10,02
Malasia	5.404	16.488	1,88	1,68	-10,45
Canadá	15.027	44.699	5,23	4,62	-11,75
Guatemala	854	2.357	0,30	0,24	-18,57
Sri Lanka	643	1.747	0,22	0,18	-19,86
Mauricio	252	633	0,09	0,07	-25,01
Australia	9.362	21.913	3,26	2,28	-30,06
Hungría	2.316	5.240	0,81	0,53	-34,03
Pakistán	1.017	2.231	0,35	0,23	-34,27
Colombia	2.372	5.116	0,82	0,53	-35,94
Sudáfrica	2.579	5.280	0,89	0,55	-38,71
Malawi	240	495	0,08	0,05	-39,57
Estados Unidos	49.287	96.283	17,12	9,87	-42,33
Costa de Marfil	2.126	3.591	0,74	0,37	-49,55
Singapur	3.138	5.198	1,09	0,53	-50,92
Filipinas	2.192	2.916	0,76	0,30	-60,36
Argelia	108	88	0,04	0,01	-75,83
Etiopía	-	921	-	0,09	-
Kazajistán	-	1.259	-	0,13	-
Rusia	-	18.324	-	1,86	-
Ucrania	-	5.548	-	0,57	-
Vietnam	-	9.527	-	0,97	-

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la OMC.

Nota: Si bien en la columna "Participación en el comercio mundial" se volcaron los datos con sólo dos decimales, las cifras de "Crecimiento participación % en comercio mundial" fueron elaboradas tomando en cuenta todos los decimales de los datos correspondientes a las dos columnas anteriores.





# CRECIMIENTO AGROPECUARIO, CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y DECADENCIA ECONÓMICA: UNA INTERPRETACIÓN DE LA EVOLUCIÓN ARGENTINA DESDE FINES DEL SIGLO XIX\*

Julio Nogués

## I. Introducción

Existe una corriente de pensamiento que ve en el crecimiento industrial mayores beneficios que en el crecimiento impulsado por el sector agropecuario. Industria<sup>1</sup> en este sentido, es todo aquello que está producido bajo techo (fabricas) con la combinación de trabajo, capital e insumos intermedios. En contraste, el sector agropecuario produce a cielo abierto fundamentalmente con trabajo, tierra, semillas y ganado. La preferencia del poder político en favor de la industria ha tenido altos y bajos pero sin duda ha predominado desde la década del 40. Esta preferencia también está en parte impulsada por el temor de que sin un accionar claro del Gobierno en su favor, la industria tendería a desaparecer generando un serio problema de empleo. La historia de Argentina indica que este temor es infundado.

El propósito de este trabajo es ofrecer una revisión de algunos hechos económicos y políticas públicas salientes que justifican o desacreditan la afirmación de la existencia conflictiva entre el desarrollo agropecuario y el desarrollo industrial de Argentina. Para ello, nos basamos fundamentalmente en estadísticas públicas como también, en algunos de los principales autores que han estudiado la historia económica de Argentina<sup>2</sup>.

Este ensayo argumenta que las políticas que usadas para transferir recursos productivos en favor de la industria fueron sumamente costosas en términos de ingresos perdidos por mala asignación de recursos

como también, por efectos dinámicos negativos sobre la tasa de crecimiento económico y por ende, sobre los niveles de pobreza. La misma experiencia de Argentina muestra la dimensión de estos costos y para ello se contrasta la industrialización temprana, su dinamicidad y características estructurales, con las posteriores políticas y sus consecuencias económicas y sociales vinculadas al crecimiento agropecuario e industrial.

Las siguientes son algunas de las preguntas planteadas en este ensayo: i) ¿Cuál es la evidencia empírica de largo plazo sobre crecimiento agropecuario y crecimiento industrial? ii) ¿Cómo fue el patrón de industrialización temprana mientras el sector agropecuario del país crecía a tasas aceleradas? iii) ¿Cómo afectaron las políticas discriminatorias la asignación de recursos entre estos dos sectores, iv) ¿Qué impactos han tenido las políticas de liberalización comercial<sup>3</sup>, v) ¿Cómo se compara la experiencia de Argentina con la de otros países cuyas economías son esencialmente de base primaria?, vi) ¿Cuáles fueron los impactos de las políticas discriminatorias sobre la agroindustria? y, vii) ¿Cuáles fueron los costos de largo plazo asociados con estas políticas?

Se argumenta que hacia fines del siglo XIX, Argentina ya había comenzado un sólido proceso de industrialización con rápido crecimiento paralelo del sector agropecuario, y que en términos sociales (empleo) no hay evidencias sólidas de que en algún momento del siglo XX era necesario efectivizar una mayor transferencia de recursos

\* Agradezco la muy eficiente colaboración de la licenciada María Elena Dueri en la preparación y presentación del material estadístico y econométrico.

<sup>1</sup> En este trabajo, industria y manufactura y sector industrial y sector manufacturero son usados indistintamente.

<sup>2</sup> Respecto a las estadísticas de Argentina, la mayoría de las series usadas están incluidas en el importante trabajo de recopilación realizado por el Dr. Orlando Ferreres (2005).

<sup>3</sup> En este trabajo los términos “liberalización comercial” y “apertura de la economía” se usan indistintamente. Por política comercial se entiende al conjunto de medidas incluyendo impuestos y subsidios que recaen sobre los productos cuando cruzan la aduana.



a favor del sector industrial. Hechos internos como por ejemplo, la desaceleración del crecimiento del recurso tierra en relación al crecimiento de los otros factores productivos, y externos (crisis y guerras) hubieran continuado industrializando al país con márgenes de protección razonables a costos mucho menores que los que efectivamente terminó pagando la sociedad. Algunas evidencias de otros países como Australia que también se analizan, sustentan esta visión.

Algunas aclaraciones antes de adentrarnos al tema. Primero, el análisis que se presenta no contiene investigaciones históricas originales y en este sentido, no representa un aporte a la historia económica. El aporte consiste fundamentalmente en ofrecer una interpretación del comportamiento de largo plazo del crecimiento agropecuario y manufacturero que surgen de las series temporales sobre la base de un modelo de producción y comercio internacional que provee un marco de referencia para resaltar algunos hechos salientes. Otro aporte consiste en enfatizar y medir los costos incurridos tanto en términos de estática comparada como también, los efectos que tiene el grado de apertura económica sobre la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía. Segundo, salvo por algunos episodios políticos salientes que alteraron el curso de los acontecimientos, este trabajo no indaga ni en el porque se tomaron las decisiones que se tomaron -las fuerzas en pugna-, ni quienes fueron los actores salientes. Esta es una historia de la economía política de gran importancia pero que no esta tratada en este trabajo. Tercero, la moneda y las finanzas publicas como también el comportamiento de los servicios son un marco de referencia que no son tratados en esta interpretación salvo por algunos de sus posibles efectos sobre el crecimiento de los sectores analizados. Finalmente, si bien se hace alguna referencia a la composición interna de los sectores agropecuario e industrial, la atención esta centrada en las características del crecimiento relativo de estos sectores y sus determinantes.

El resto de este trabajo sigue el siguiente orden. La Sección II presenta el marco analítico sobre el cual se basa la interpretación de las series históricas. La Sección III

presenta las tendencias de largo plazo de varias variables y de algunas de las fuerzas que influyeron sobre el patrón de crecimiento industrial y agropecuario. La Sección IV analiza el periodo hasta 1930 prestando especial atención al patrón de industrialización temprana cuando el sector agropecuario estuvo bastante libre de interferencias de políticas públicas discriminatorias. Los períodos 1930-1945; 1945-1955; 1955-1990 y 1990-2008 están analizados en las Secciones V a VIII respectivamente. La Sección IX aplica el marco de referencia presentado en la sección II a datos microeconómicos del sector manufacturero. Esta sección destaca la importancia de la agroindustria dentro del sector manufacturero y los costos en términos de empleo e ingreso manufacturero perdidos como consecuencia de las políticas de protección. La Sección X compara la experiencia Argentina de crecimiento con la de Australia y ofrece explicaciones de la creciente divergencia entre los niveles de ingreso (PBI) per capita observada durante las últimas tres décadas. Finalmente, se presenta un resumen y se conjetura sobre algunas de las principales lecciones de la propia historia que aún siguen sin incorporarse en las políticas económicas.

## II. Marco de referencia

Esta sección resume en primer lugar la asignación de recursos (o factores) productivos (tierra, trabajo y capital) en un mundo relativamente competitivo y abierto al comercio internacional y luego analiza brevemente como ciertas políticas de intervención como los aranceles, los tipos de cambio múltiple y las restricciones cuantitativas pueden afectar el crecimiento relativo de distintos sectores. La discusión permite extraer inferencias que en secciones posteriores serán sometidas al análisis estadístico y econométrico.

### II.1 Patrones de producción y comercio

La teoría del comercio internacional conocida como Heckscher, Ohlin y Samuelson (HOS), que incorpora de manera saliente la importancia de la dotación relativa de los factores productivos, tiene varias inferencias conocidas y empíricamente importantes<sup>4</sup>. La primera es

<sup>4</sup> Bertil Ohlin (1933) fue el pionero pero posteriormente sus presunciones fueron formalizadas por Eli Heckscher y Paul Samuelson. Otras teorías del comercio internacional también han sido formalizadas y sometidas al análisis estadístico. Entre estas cabe mencionar el rol de la geografía (Krugman 1991) y la teoría estratégica del comercio internacional desarrollada inicialmente por Brander y Spencer (1983). La primera puede ser



que los países producirán y exportarán aquel conjunto de bienes industriales que son intensivos en el factor relativamente abundante. Hace mucho ya que esta predicción fue confirmada para los países relativamente abundantes en trabajo o capital (Leamer 1995) que producían esencialmente productos manufacturados.

La teoría también se confirma para aquellos países como Argentina y Australia que están relativamente bien dotados de tierra es decir, con relaciones de dotación de tierra a trabajo y de tierra a capital relativamente elevados en términos internacionales. Para estos países, se predice que el grueso de las exportaciones serán de productos intensivos en el factor tierra, ya medida que la acumulación de este factor aumenta a una tasa más acelerada que la de capital y trabajo, mayor será la proporción de bienes primarios en la canasta de exportación. Esto pasó en las primeras etapas de crecimiento sostenido de Argentina pero como se vera, no por ello se atrasó el desarrollo industrial porque paralelamente aumentaba la dotación de trabajo y capital.

Como muestra la experiencia internacional, el que un país sea relativamente muy abundante en tierra no descarta la posibilidad de que se industrialice y eventualmente exporte manufacturas. El tipo de manufacturas que produzcan y exporten estos países dependerá de las dotaciones relativas de capital y trabajo asignadas a la manufactura en relación a las asignadas al mismo sector en otros países<sup>5</sup>. Suponiendo para simplificar que el capital y el

trabajo asignado a la tierra esté fijo, el país bien dotado con tierra tendrá una tendencia a producir y eventualmente exportar bienes manufacturados intensivos en trabajo si este sector está relativamente bien dotado con este factor, y producirá y exportará productos manufacturados intensivos en capital si está relativamente bien dotado con este factor.

Una pregunta importante y relativamente poco analizada en la literatura se refiere al tipo de exportaciones manufacturadas que realizará un país abundante en tierra cuya dotación de trabajo y capital no agropecuario se encuentra entre los extremos de los países abundantes en trabajo (China por ejemplo), y abundantes en capital (Estados Unidos por ejemplo). La Argentina está caracterizada por este tipo de dotación es decir, su sector manufacturero no está caracterizado ni por una elevada dotación de capital ni de mano de obra. Para estos países, la teoría predice exportaciones manufactureras cuya intensidad productiva de factores está en una situación intermedia: a menos que encuentren un nicho particular, no exportarán ropa, ni tampoco bienes tecnológicamente sofisticados pero si podrían exportar eficientemente algunas clases de maquinaria o alimentos procesados haciendo uso de técnicas con intensidad intermedia de factores. Como se dijo, este parece ser el caso del grueso de la agroindustria (Sección IX) pero también de algunos tipos de maquinaria agrícola que en años recientes está siendo exportada (sembradoras directas y maquinaria pulverizadoras)<sup>6</sup>.

vista como una extensión del modelo HOS para incorporar los costos de transporte, mientras que la segunda ha sido aplicada a casos específicos como la rivalidad entre Airbus y Boeing. Se considera que para una economía como Argentina que ha tenido un patrón bastante estable de especialización en sus flujos de comercio internacional determinada fundamentalmente por su dotación relativa de factores productivos más que en el comercio de tipo intra-industrial, la teoría HOS es la más adecuada como marco de referencia para la interpretación histórica (ver también Krugman (1996) para una revisión de las teorías más modernas del comercio que por lo general se aplican a casos especiales de comercio entre países industriales).

<sup>5</sup> De manera más dinámica, la industrialización dependerá de la velocidad a la cual se acumulan los factores. Si la tierra se acumula a una tasa mayor que los otros factores -o si en un país abundante en este factor el precio de los exportables aumenta-, aumenta la renta en relación al salario y al retorno al capital (Jones 1979).

<sup>6</sup> Una visión simplificada afirma que los países que son abundantes en tierra, exportarán manufacturas intensivas en insumos provenientes del sector agropecuario, pero esto no necesariamente debe ser así. Por ejemplo, Argentina produce cueros y a pesar de conclusiones analíticas en favor de la promoción de estas exportaciones (Cerruti 2003), y los grandes esfuerzos de política y recursos de lobby dedicados a fomentarlas, salvo por breves períodos de tiempo, los productores de calzado continúan compitiendo con las importaciones y solicitando protección (Baracat y Nogués 2006). Esto se debe a que la producción de zapatos es intensiva en trabajo y los salarios de Argentina son altos en relación a otros países que están bien dotados con trabajo y tienen salarios más bajos (Brasil, China). Este ejemplo muestra que si bien es posible, no es seguro de que los países bien dotados con tierra tengan una ventaja comparada en aquellas manufacturas que usan intensivamente insumos agropecuarios producidos si al mismo tiempo requieren de manera intensiva el uso de factores relativamente caros. En última instancia, es un tema de análisis empírico pero más abajo se confirma que en términos de dotación de factores y de comercio, el grueso de la agroindustria de Argentina es un sector competitivo internacionalmente (ver sección IX).



Otra conclusión bien conocida es que el patrón de industrialización también dependerá del desarrollo de las industrias que compiten con las importaciones<sup>7</sup>. Esta industrialización será relativamente intensiva en trabajo si la misma compite con importaciones provenientes de países como China, y será relativamente intensiva en capital si compite con países como Estados Unidos. Como para el sector competitivo con las importaciones, la estructura productiva depende fundamentalmente del patrón de la demanda interna, la teoría no tiene predicciones específicas sobre el crecimiento de este grupo de industrias otra que la señalada. El análisis estadístico que se presenta mas abajo muestra que la industrialización sustitutiva paso por distintas etapas en lo que a intensidad en el uso de factores productivos se refiere y que durante su período mas extendido de crecimiento, no requirió de protección excesiva.

Respecto a la remuneración de los factores productivos, en los países abundantes en tierra, las rentas explican el grueso de los ingresos. En términos de economía política, este factor favorece el libre cambio y esto es así porque la protección siempre empeora la retribución del factor abundante. Sin embargo, la historia de Argentina muestra que los dueños de la tierra han tenido una capacidad organizativa menor a los dueños del trabajo y del capital y después de 1930, no pudieron o no supieron hacer prevalecer su posición. Cuando hacia fines del siglo XX la economía finalmente se abrió al comercio internacional, no fue por presión de los dueños de la tierra sino por la hecatombe de la anterior economía inflacionaria y la clara evidencia empírica en contra de las experiencias autárquicas.

A diferencia del capital y el trabajo, la tierra es un factor no reproducible. Por lo tanto, es perfectamente posible que un país que comienza como netamente agropecuario termine acumulando tanto capital (Estados Unidos) o tanto trabajo (China) que con el tiempo los bienes manufacturados pasan a representar un porcentaje mayoritario de la canasta de exportaciones. En Argentina este proceso parece bastante estancado.

## II.2 Protección y otras políticas sectoriales

Estos patrones de producción y comercio pueden quedar invalidados por las características de varias políticas públicas. Por ejemplo, existen viñas plantadas en terrenos baldíos de Viena, Austria, pero este tipo de fenómenos no está entre aquellos que pueden ser predecidos por la teoría HOS. Estas viñas no podrían estar ubicadas donde están si no fuera por la existencia de políticas discriminatorias en contra de la construcción edilicia, y/ o exageradamente a favor de las viñas.

El ejemplo ilustra la importancia que tienen las políticas de intervención<sup>8</sup>, como las comerciales pero también las que afectan los mercados de factores, para interpretar las características del crecimiento agropecuario y el crecimiento industrial. En una economía operando cerca del pleno empleo como la que prevaleció en Argentina hasta 1930, cualquier arancel atraía recursos hacia el sector protegido y por lo tanto, aumentaba artificialmente la participación del mismo en el PBI. Estos recursos son extraídos de todos los sectores incluyendo exportables, otros manufacturas importables no protegidos, y servicios no comercializados. El arancel determina por lo tanto, en conjunción con la acumulación de factores, el patrón y la velocidad de industrialización. Si el lobby y los políticos muestran preferencias hacia la gran industria pesada como lo observado a partir de los 40, el patrón de industrialización será más capital intensivo aunque el país no este bien dotado de capital. Si por otro lado, el lobby resulta en medidas protectivas a favor de manufacturas intensivas en trabajo, el patrón de industrialización será más intensivo en empleo. En cualquiera de los dos casos, este tipo de industrialización no llegará a ser exportadora o exportará mucho menos que una industrialización más competitiva<sup>9</sup>.

Cuando la protección es indiscriminada como ocurrió por muchos años en Argentina a partir de los 40, la intensidad factorial de su industrialización es un tema esencialmente de análisis empírico. Bajo pleno empleo, cualquiera sea

<sup>7</sup> En este trabajo, industrias competitivas con importaciones, industrias sustitutiva e industrias protegidas se usan indistintamente.

<sup>8</sup> Intervención incluye todas las medidas que cambian la asignación de recursos en relación a una situación competitiva mientras que distorsión la usamos en relación a la política comercial.

<sup>9</sup> Obviamente, el hecho que se promueva una industrialización intensiva en capita no hace a un país abundante en este factor y lo contrario puede suceder.



la medida en favor de la industria competitiva con las importaciones, el sector agropecuario y el segmento industrial exportador pierden recursos y producción. Como se verá, la elevada discriminación en favor de la manufactura sustitutiva y algunos servicios despoja al campo de recursos productivos y retardo su crecimiento tecnológico.

Cuando la discusión se extiende al análisis de otros instrumentos no arancelarios como subsidios y controles burocráticos sobre el comercio, cualquier cosa puede suceder. Por ejemplo, una prohibición de importación aumenta los precios internos del producto protegido, pero un subsidio a la exportación suficientemente generoso puede hacer que esa industria protegida también exporte. De esta manera, un producto naturalmente importable se transforma en otra artificialmente exportado con lo cual se ha generado un ejemplo de lo que usualmente se conoce como “reversión del patrón de comercio” con elevados costos para el país<sup>10</sup>. Como se verá, Argentina también se caracterizó por la implementación de subsidios a favor de las exportaciones de productos industriales protegidos y a estas políticas se las denominó “promoción de exportaciones”.

Algo similar puede ocurrir con una prohibición de exportar como la que está siendo implementada actualmente para la carne vacuna y otros productos agropecuarios. A diferencia de la prohibición de un importable, la decretada sobre un bien exportable disminuye su producción y aumenta la demanda interna allanando de esta manera el camino para que el mismo se transforme en importable y de esta manera, se “revierta” la dirección del comercio<sup>11</sup>. La disminución de la producción del producto castigado con una barrera sobre las exportaciones despidió factores productivos y capital que buscan emplearse en otras actividades y en este sentido son similares a la protección de las importaciones<sup>12</sup>.

En presencia de intervenciones en los mercados de factores, el análisis empírico se complica aún más. En Argentina y a lo largo de los años, pero particularmente acentuándose a partir de mediados de los 40, un número de políticas distorsionaron severamente la elección de técnicas productivas a través de distorsiones en los precios relativos de los factores bajando el de la tierra, y aumentando los de los otros factores, principalmente el trabajo. La legislación laboral ha ido montando un número importante de impuestos sobre los salarios y de esta manera, se ha generado una brecha creciente entre el costo de trabajo con el salario de bolsillo. Esto ha incentivado una industrialización menos intensiva en trabajo y por ello aparece como de elevada productividad laboral (Sección IX).

Desafortunadamente, esta misma legislación, que políticamente se vende como “justicia social”, también ha sido un importante impulsor del mercado laboral informal con millones de argentinos desprotegidos. Se estima que en la actualidad, solo el 50% de la fuerza de trabajo está cubierta con protección social estable con lo cual se ha abierto una brecha importante entre los que están y no están incluidos<sup>13</sup>. Es decir, a lo largo de los años, el funcionamiento de la economía ha sido tan pobre y algunos sectores tan capital intensivos que ha dejado millones de trabajadores en la informalidad.

Asimismo, distintas leyes e intervenciones del Ejecutivo han afectado el costo del capital y también en este caso, el beneficio o el costo privado de las mismas depende de quienes y como las enfrentaron. Por ejemplo, la prohibición de importar bienes de capital producidos domésticamente (una intervención que en el pasado fue tradicional en Argentina y muchos otros países) perjudicaban a aquellas industrias que pagaban elevados precios por

<sup>10</sup> Si bien a nivel mundial estos ejemplos no han sido inusuales en países en desarrollo (Balassa 1971) si han caracterizado algunos productos bajo el ala del proteccionismo agrícola de los países ricos (Nogués 2004).

<sup>11</sup> Este tipo de políticas no tiene nada que ver con las que deberían implementarse para promover las industrias nacientes (“infant industry”). En el caso de Argentina, las políticas públicas rara vez se han justificado por industria infante y en menos casos aún, las mismas fueron notificadas al GATT como se debería haber hecho.

<sup>12</sup> Dada la equivalencia económica entre aranceles de importación y derechos de exportación (Lerner 1936), lo que interesa al momento de medir las consecuencias sectoriales es la distorsión en los precios relativos entre los recibidos por los productores de bienes exportables y el recibido por los productores de bienes importables en relación a los mismos precios vigentes en los mercados internacionales.

<sup>13</sup> El panorama actual está expuesto en varios números del informe periódico publicado por SEL Consultores (<http://www.selconsultores.com.ar/index-home.htm>).



los producidos localmente mientras que la misma política beneficiaba a aquellas industrias a quienes el Estado les otorgaba licencias para que pudieran mecanizarse con equipos importados<sup>14</sup>. De esta manera, se promueve la industria de algunos bienes de capital pero se perjudica a todas aquellas que deben adquirir sus equipos en el mercado local. En Argentina, políticas sectoriales contradictorias como estas han sido usuales<sup>15</sup>.

Según fuera la estructura de costos relativos de mano de obra a capital determinados por las regulaciones, el patrón de industrialización podía ir por caminos mas o menos capital intensivos aumentando o disminuyendo la demanda por trabajo principalmente en el sector urbano que es el que mas directamente esta conectado con la industria. Como se verá, durante la segunda mitad del siglo XX esta industrialización parece haber sido excesivamente capital intensiva.

### II.3 Otros determinantes del crecimiento agropecuario e industrial

Otros factores que son importantes en el estudio del crecimiento agropecuario y el crecimiento industrial incluyen: a) el tipo de cambio real y los términos del intercambio y, b) la fortaleza institucional.

#### 1. Política cambiaria y los términos del intercambio

A lo largo de la historia de cualquier país, los términos del intercambio es decir, la relación entre los precios internacionales de los exportables e importables, pueden moverse a favor de unos u otros. En estos movimientos pueden actuar tanto políticas de terceros países como por ejemplo el proteccionismo agrícola, como también cambios independientes en los patrones de oferta y demanda mundiales. Si bien el proteccionismo agrícola fue inicialmente impulsado por la crisis del 30 y hasta nuestros días ha continuado desarrollándose, para el análisis del crecimiento agropecuario e industrial interesa más las tendencias de los términos del intercambio, que sus causas.

Las políticas de discriminación en favor de la industrialización también estuvieron impulsadas intelectualmente por la teoría del deterioro de los términos del intercambio. La misma pregonada entre otros por la CEPAL fue adherida casi unánimemente por los países de América Latina. Dado que esta teoría era verificada periódicamente (pero no sistemáticamente) durante aquellos años, sucesivos gobiernos concluyeron que una manera de protegerse de los posibles ingresos declinantes era adelantándose a lo que un deterioro secular de los términos del intercambio necesariamente hubiese originado en Argentina a saber: una traslación de factores productivos desde el sector primario exportable hacia otros sectores y por lo tanto, un crecimiento mas rápido de la industria que del sector agropecuario. Sabemos que esto ocurrió y la pregunta es si el crecimiento de la industria durante la segunda mitad del siglo XX mas rápido que el agropecuario se debió mas al deterioro de los términos del intercambio, o a las políticas discriminatorias. La evidencia sobre protección y discriminación en los mercados de bienes y factores que se presenta mas abajo indica que el impacto de estas sobre los términos domésticos del intercambio fue mucho mas importante que el ocasionado por las fluctuaciones de los precios internacionales.

Recordamos sin embargo que si bien los países latinoamericanos incluyendo Argentina han enfrentado y siguen enfrentando términos relativamente inestables (Blatman y otros, 2007) y aparentemente costos asociados en términos de crecimiento, hay otros países como Australia que con políticas públicas adecuadas han podido amortiguar adecuadamente estas fluctuaciones (Battacharyya y Williamson 2009). Otro aspecto de interés es que en el largo plazo, no parece ser cierto que los términos del intercambio enfrentados por los países agroindustriales hayan sido más inestables después que antes de 1930. Por otra parte, durante el actual proceso de globalización, la volatilidad enfrentada por los países relativamente abiertos, es menor que la enfrentada por los cerrados. En esto ha ayudado la existencia de ciertos niveles de desarrollo industrial eficiente (Jacks y otros, 2009).

<sup>14</sup> Si bien a nivel mundial estos ejemplos no han sido inusuales en países en desarrollo (Balassa 1971) si han caracterizado algunos productos bajo el ala del proteccionismo agrícola de los países ricos (Nogués 2004).

<sup>15</sup> Un caso extremo podría ser la de una industria que teniendo varias alternativas tecnológicas, elige la mas capital intensiva simplemente porque el gobierno le otorga una licencia libre de aranceles para importar sus bienes de capital y con el subsidio implícito exporta el bien equivocado (reversión del patrón de comercio), con la técnica mas subóptima (empleando un mínimo de trabajo) a un elevado costos social.



Finalmente, al momento de analizar el crecimiento relativo de distintos sectores importan no solo las políticas comerciales y los términos del intercambio pero también, la política cambiaria. Como se verá, en ocasiones Argentina también la política arancelaria y de derechos de exportación han sido ajustada pari passu con el nivel del tipo de cambio real (“devaluaciones compensadas”).

## 2. El marco institucional, las políticas de protección y el crecimiento económico

El énfasis en la importancia de las instituciones como impulsor del crecimiento ha sido bien establecido en la literatura teórica y empírica. El contraste entre la historia económica de Argentina antes y después de 1930 es un claro ejemplo del importante rol que jugaron las instituciones. La actual decadencia institucional de Argentina es tan seria que algunos autores tienden a enfatizar una vuelta a la fortaleza institucional como el factor clave para desatar las fuerzas impulsoras del crecimiento. Sin embargo, la fortaleza institucional hace tanto por el crecimiento como este hace a la primera. De esta manera, la clave esta no solo en encontrar el mecanismo que haga renacer el respeto social por las instituciones pero también, en combinar esto con políticas económicas adecuadas. Sobre esto, existe una importante literatura teórica y empírica que destaca la importancia de esta combinación como dinamizador del crecimiento<sup>16</sup>.

Las causas de esto se encuentran en los incentivos que una economía abierta genera en relación a otra cerrada: i) incentivos para mejorar la asignación de recursos; ii) incentivos en favor de mayor niveles de inversión; iii) incentivos para generar innovaciones y en fin, iv) incentivos para mejorar políticas macroeconómicas sostenedoras de la apertura comercial<sup>17</sup>. Como se verá en la próxima sección, Argentina no ha sido una excepción a la relación entre apertura y crecimiento. Por lo tanto, a lo largo de la discusión, se resaltarán varios aspectos institucionales que se mencionan en esta literatura.

## III. Las tendencias de largo plazo

Esta Sección contiene tres puntos. En el primero se revisa brevemente algunas estadísticas del PBI per capita comparadas de Argentina con otros países. El objetivo es simplemente recordar una vez más el potencial que tuvo y sigue teniendo la economía en relación a lo efectivamente producido. El segundo punto, presenta las tendencias de largo plazo del crecimiento industrial y agropecuario. Esto se hace para adelantar en trazos gruesos la discusión más detallada que secciones posteriores presentaran para distintos periodos desde alrededor de 1870. Finalmente, en línea con el marco de análisis de la sección anterior, se presenta una discusión de las tendencias de largo plazo de los términos del intercambio y el tipo real de cambio real.

### III.1 Crecimiento comparado de Argentina

Como es bien conocido, entre 1870 y la actualidad Argentina ha sufrido cambios importantes en su tasa de crecimiento y en su estructura productiva<sup>18</sup>. En términos relativos, el resultado saliente ha sido su espectacular deterioro económico ya que su ingreso per capita paso de estar entre los primeros 10 países del mundo a fines del siglo XIX y principios del siglo XX (Maddison 1997), al puesto 58 en 2006<sup>19</sup>. Analizando la situación mundial, durante el período 1870-1913, Argentina fue la economía de mas rápido crecimiento (Maddison 1997, Cuadro 3.2).

Como muestra el Gráfico IIIa. 1, en relación a Estados Unidos, la pérdida es llamativa. Mientras que entre 1895 y 1899 el ingreso per capita de Argentina era equivalente al 86% del de este país, para 2000-2004 era equivalente a solo el 28%. Con altos y bajos, algunos importantes, hasta los 30 Argentina no se alejo de manera importante del crecimiento de los países industriales pero a partir de acá, esta tendencia se revierte y comienza la declinación relativa. Como se sabe e insistirá en este trabajo, esta declinación relativa coincide con la implementación de varias políticas discriminatorias que terminaron perdurando por décadas.

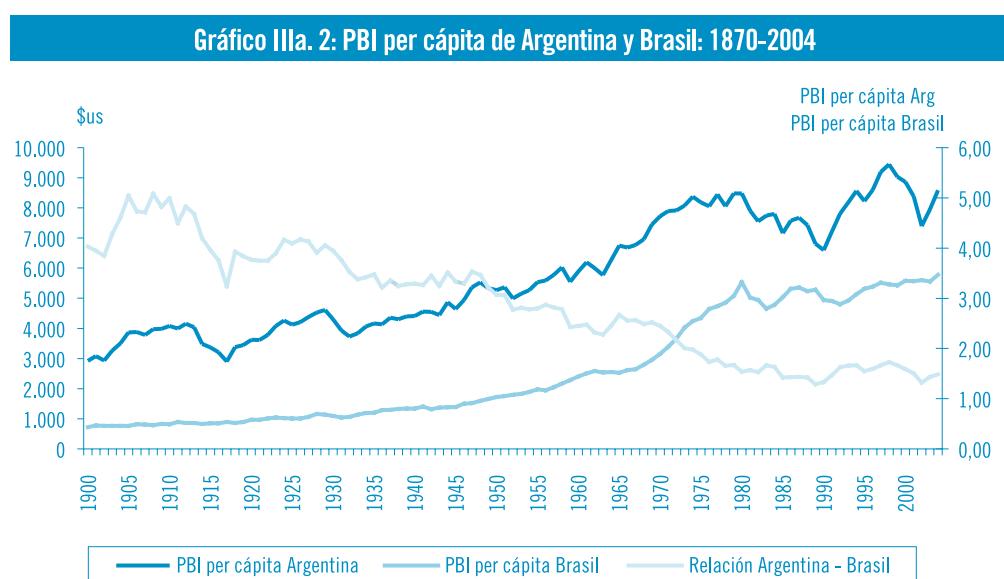
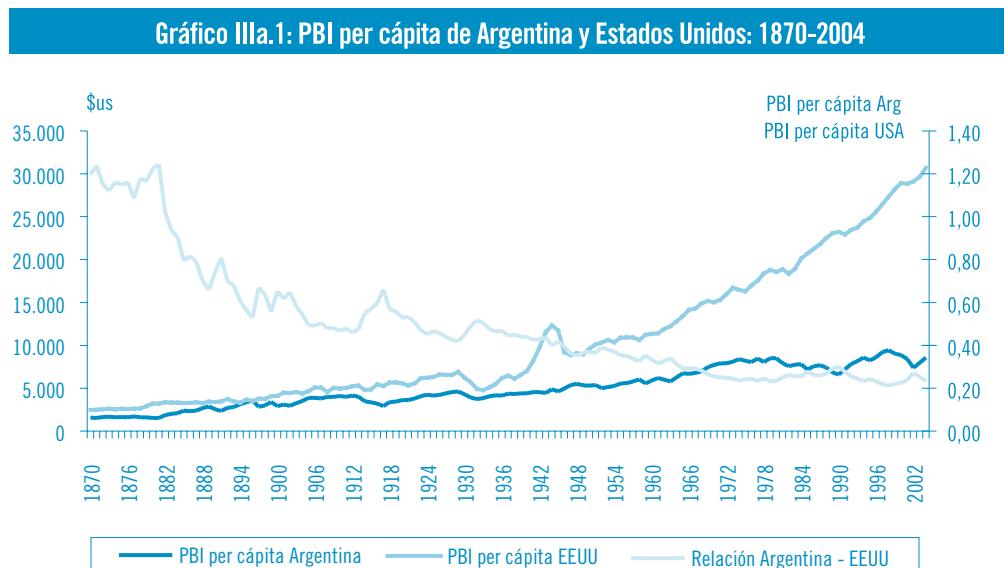
<sup>16</sup> Sobre esto, ver por ejemplo Jones (1997).

<sup>17</sup> El artículo pionero demostrando la experiencia entre la apertura y la tasa de crecimiento es de Sachs y Warner (1995). Esta literatura no esta exenta de críticas (Rodríguez y Rodrik, (2000), pero a nivel agregado, la evidencia acumulada esta a favor de los primeros autores.

<sup>18</sup> Parecen existir serias divergencias respecto al ritmo de crecimiento con anterioridad a 1870. Para una breve discusión ver Cortés Conde (2007), p. 19.

<sup>19</sup> Sobre la base de información del Banco Mundial publicada en <http://www.finfacts.ie/biz10/globalworldincomepercapita.htm>





Brasil es otro país que también ha cerrado su diferencia inicial de ingresos con Argentina. Comenzando con una brecha casi cinco veces superior a favor del país, para 2004 Brasil había acortado la misma a una diferencia de solo 67%.

El Cuadro IIIa. 1 presenta brechas de ingresos para una muestra de países que comenzaron su desarrollo econó-

mico moderno sobre la base de ventajas comparativas agroindustriales. Salvo en relación a Suecia, en 1896-99 Argentina tenía un PBI per capita menor al de los otros países incluidos en la muestra. Si bien para 1925-29 el PBI per capita de Estados Unidos había crecido aceleradamente, para entonces Argentina había disminuido la brecha de ingresos con Australia y Nueva Zelanda mientras que Suecia había achicado solo un poco la diferencia. Finalmente, para

**Cuadro III.a.1: Brecha del PBI per cápita de Argentina con una muestra de países: períodos seleccionados (%)<sup>\*</sup>**

País	Brecha 1896-99	Brecha 1925-29	Brecha 2001-04
Australia	-32	-22	-4
Estados Unidos	-22	-36	-73
Nueva Zelanda	-26	-14	-52
Suecia	57	50	-62

\* Estimado como la diferencia de los ingresos per cápita en relación al ingreso del país comparado.

Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

2001-04, las brechas se habían elevado sustancialmente, en algunos casos más que triplicado-, y vuelto negativas con todos los países. Suecia que solo 70 años atrás era más pobre que Argentina, se había transformado en un país industrial rico.

### III.2 Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial en el largo plazo

El Gráfico IIIb.1 muestra la participación en el PBI del sector agropecuario y manufacturero desde 1875 hasta 2007 a precios de mercado. Se aprecia como a partir de alrededor de 1930, la participación del sector manufacturero aumenta de manera significativa mientras declina la del sector agropecuario. Finalmente hacia los 70, y a pesar de la elevada protección recibida durante décadas, el sector manufacturero pierde fuerza y durante las últimas décadas, la producción global de bienes de la economía cae en relación a la producción de servicios. Los impactos y caídas de la producción de bienes asociados con devaluaciones y apreciaciones (principalmente 1977-1981 y 1989-2001) se aprecian con bastante claridad<sup>20</sup>.

Cabe destacar también que a pesar de la gran devaluación de 2002, la participación de estos sectores tiende a ubicarse en alrededor del 30% y ya no regresa a los niveles de los 70. Esto indicaría que la Argentina se encamina hacia una etapa post-industrial asociada

más con una economía productora de servicios que de bienes. Si bien esta tendencia es una característica del crecimiento económico de muchos países, en la Argentina de los últimos 20 años la misma ha estado acentuada por la instrumentación primero de políticas de apertura y más recientemente, por políticas anti agropecuarias.

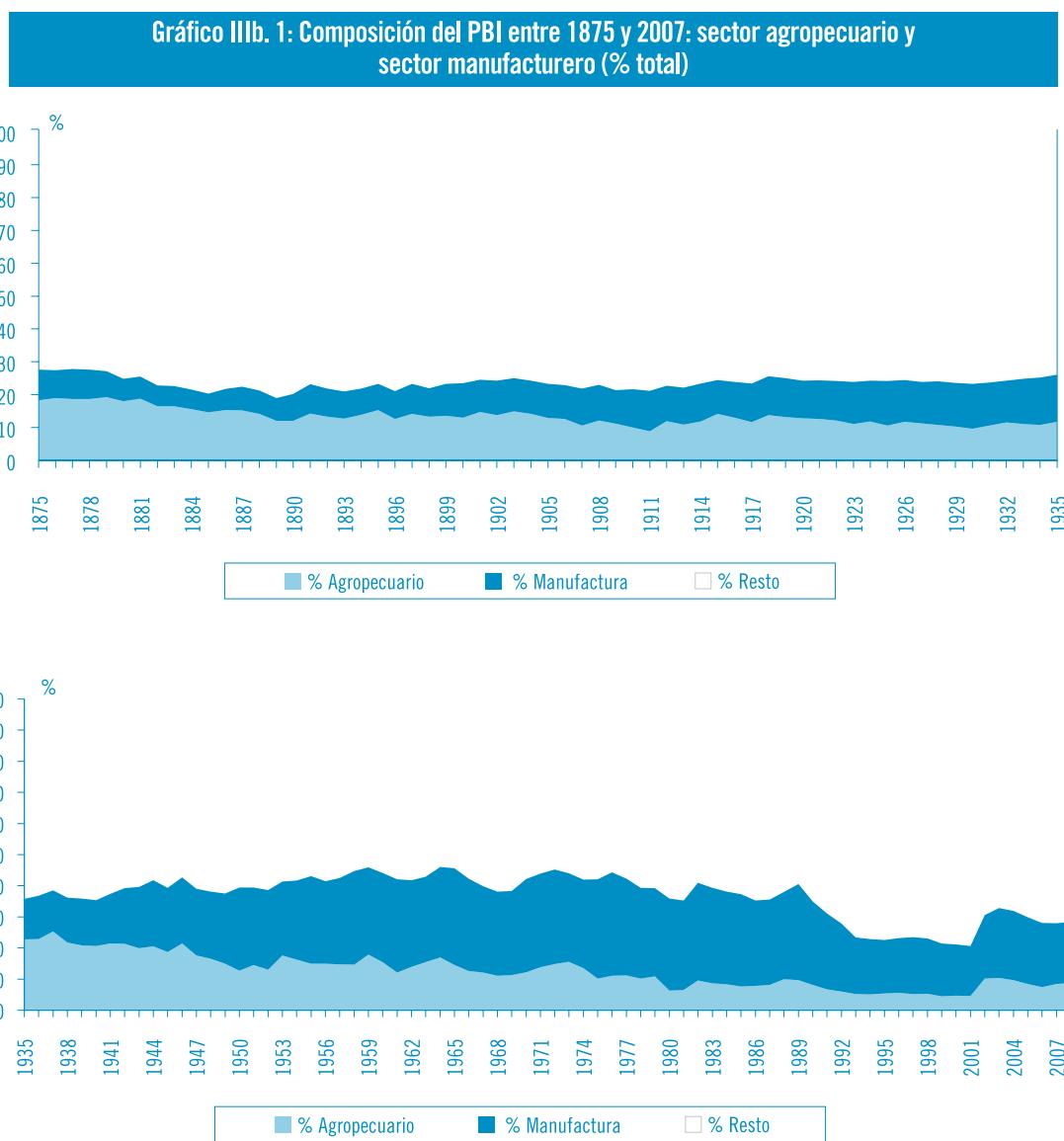
El Cuadro IIIb.1 presenta las tasas compuestas de crecimiento del PBI y sus componentes agropecuario y manufacturero para períodos seleccionados.

Las cifras muestran que desde 1875 hasta 1930, la economía Argentina creció a una tasa acumulada de 5%. Un crecimiento de largo plazo a tasas tan elevadas y sostenidas no ha vuelto a repetirse. Los números también muestran, contra una creencia en contrario, que durante este largo periodo el sector manufacturero creció más rápidamente que el sector agropecuario. A partir de ahí, y en parte como consecuencia de la políticas proteccionistas y populistas<sup>21</sup>, el crecimiento del sector agropecuario se desacelera -en algunos momentos marcadamente como entre 1981 y 1989- mientras que hasta mediados de los 70, el del sector manufacturero se acelera. El fracasado intento de apertura entre 1976 y 1981 cambio por un breve periodo las suertes de estos sectores pero esto ocurrió en un contexto de muy bajo crecimiento. Luego viene la década perdida tanto para el sector agropecuario como el manufacturero y las variaciones anuales promedio del PBI registran valores negativos.

<sup>20</sup> Como se discutirá, la clara caída de la industria durante los 90 también está asociada a la apertura implementada durante esos años.

<sup>21</sup> Por políticas populistas se entienden aquellas que favorecen a algunos sectores a expensas de otros. Un aumento salarial importante otorgado a un sector que no puede ser igualado digamos por los trabajadores informales ocasiona un aumento de precios que perjudica a estos.





Fuente: 1935-2004 sobre la base de Ferreres (2005) y 2005-2007 (INDEC).

**Cuadro IIIb.1: Tasas compuestas anuales de crecimiento (precios de 1993): períodos seleccionados de 1875-2008**

Períodos	1875-1930	1930-1945	1945-1955	1955-1976	1976-1981	1981-1989	1989-2001	2001-2008
Sector								
PBI	4,96%	2,18%	3,98%	3,44%	1,12%	-0,51%	2,87%	5,51%
Agropecuario	3,73%	1,45%	1,98%	1,97%	1,00%	0,14%	2,94%	3,62%
Manufactura	5,70%	3,59%	4,71%	4,36%	-2,09%	-0,53%	1,30%	6,25%

Fuente: 1875-2004: sobre la base de Ferreres (2005) hasta 2004, Cuadro 3.1.1, y 2005-2008: INDEC.



Durante el segundo intento unilateral de apertura, básicamente entre 1990 y 1994, esta vez exitosa porque como se vera estuvo consolidada por las obligaciones contraídas en la Rueda Uruguay -incluidas en la Organización Mundial de Comercio (OMC)-, y por el arancel externo común del Mercosur. Sin embargo, esta apertura estuvo acompañada por una importante sobrevaluación del peso -en parte necesaria para eliminar los efectos de la elevada inflación de fines de los 80 y principios de los 90-, que dificultó el progreso de los sectores agropecuarios y manufacturero. A pesar de esto, la economía recuperó fuerzas y entre 1989 y 2001, el sector agropecuario acelera su tasa de crecimiento. Sin duda que la sobrevaluación afectó los sectores productores de bienes pero la estabilización y la apertura generaron incentivos favorables por lo menos para algunos productos.

El último periodo caracterizado por la gran devaluación de 2002 donde, en parte como consecuencia de la profunda caída de la crisis de 2001/02 (entre 2000 y 2002 el PBI cae un 15%), la economía se recupera rápidamente. Como se dijo, este periodo está caracterizado por el mantenimiento de la apertura comercial por el lado de las importaciones pero también, por una acentuada discriminación contra las exportaciones agropecuarias. Cabe destacar que la apertura de Argentina es solo una fracción de la apertura que han alcanzado otros países agroindustriales como Australia y Canadá (sección X).

Finalmente, otro elemento central para racionalizar la magnitud de la caída de Argentina está relacionado con la caída en la disponibilidad del crédito consecuencia a su vez de la inflación, y de las políticas de control y represión financiera. La relación de M3 a PBI que había superado 60% en los 30, había disminuido a menos del 20% a principios de los 80 (Cortés Conde 2007).

En resumen los números muestran un claro contraste entre los primeros 60 años de desarrollo económico y los últimos casi 80 años de bajo e inestable crecimiento. Durante todo este largo periodo, el sector manufacturero creció a una tasa más elevada que el sector agropecuario pero,

como se vera, mientras los 60 primeros años estuvieron caracterizados por un crecimiento armónico y políticas sectoriales bastante neutrales, desde los 30 la economía se debatió entre la inestabilidad y la frustración. Un pilar de esta frustración han sido sin duda las políticas de intervención que siguieron muchos gobiernos de distinta orientación política que si bien aceleraron el crecimiento de algunos sectores industriales, ahogaron el desarrollo de la economía en su conjunto.

### III.3 Términos del intercambio, protección y política cambiaria

El interés en analizar los términos del intercambio y el tipo de cambio real en un estudio sobre crecimiento agropecuario e industrial es porque ambas variables pueden tener impactos importantes sobre estos sectores. En teoría un aumento de los precios internacionales de exportación mejora los incentivos a favor de la producción de exportables, mientras que un aumento de los precios de importación y un deterioro en los términos del intercambio mejora los incentivos productivos de las industrias sustitutivas. Por otra parte, una mejora del tipo de cambio real mejora las oportunidades de los sectores productores de bienes transables y lo contrario ocurre con una apreciación de la moneda doméstica (peso).

Como se menciona en la sección II, la variabilidad de los términos del intercambio puede tener consecuencias negativas sobre la economía. La política económica puede intentar compensar esas fluctuaciones por ejemplo, ajustando el tipo de cambio de forma tal que un aumento de los precios internacionales y mejoras en los términos del intercambio podría compensarse con una apreciación de la moneda, mientras que una devaluación podría implementarse ante disminuciones de los precios de las exportaciones y deterioro de los términos del intercambio. Este tipo de respuestas es precisamente el que encontró Díaz Alejandro (1981) en su análisis de la economía Argentina para el periodo que transcurre entre 1913 y 1976. Su principal resultado econométrico está resumido en la siguiente regresión<sup>22</sup>:

<sup>22</sup> Salvo que se indique lo contrario, en esta sección todas las referencias a Díaz Alejandro son a su ensayo de 2001. La regresión se toma de su Tabla 6.



$$\ln TCR_t = -10,58 + 0,01 T - 0,23 \ln TI_t - 0,22 \ln TI_{t-1} - 0,19 \ln TI_{t-2} - 0,14 \ln TI_{t-3} - 0,08 \ln TI_{t-4} + u_t$$

(1,15) (2,04) (1,59) (2,37) (1,94) (1,45) (1,18)

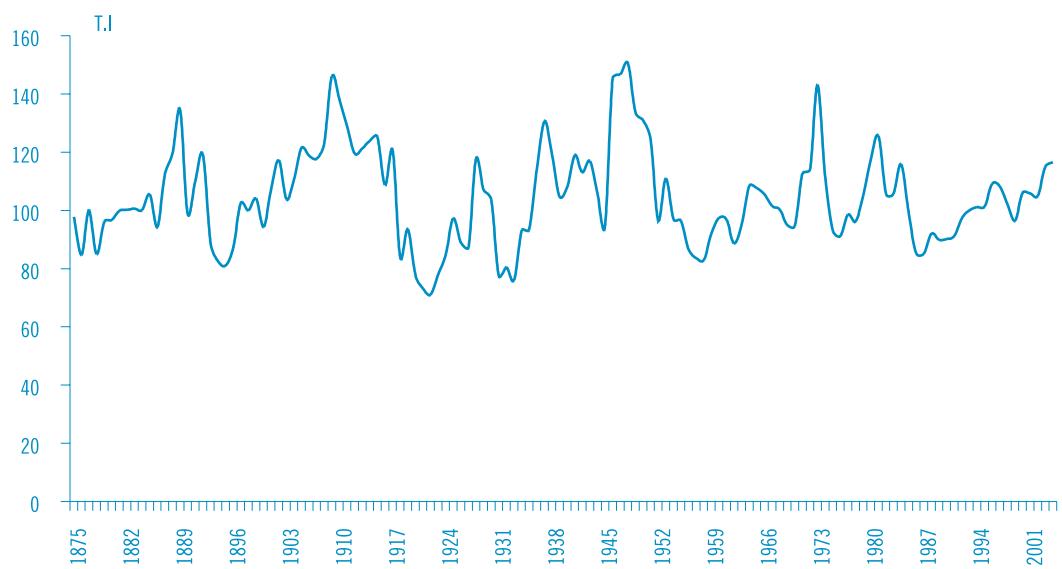
$$R^2 = 0,63 \quad F = 34,1$$

donde TCR es el tipo de cambio real entre la moneda doméstica y el dólar estimado con los índices de costo de vida<sup>23</sup>; T es una variable de tendencia que busca captar la dirección de largo plazo del tipo de cambio real; TI<sub>t-i</sub> (i = 1 a 4) son los términos del intercambio en el periodo t-i. Los signos y la significatividad estadística de las variables TI (entre paréntesis se indica el estadígrafo t), indican que la política cambiaria y los consecuentes ajustes en el tipo de cambio real han respondido de manera inversa a las variaciones en los términos del intercambio.

Segundo, el coeficiente estadísticamente significativo de la variable tendencia (T), muestra un aumento de largo plazo del tipo de cambio real del 43%. ¿Como se debe interpretar este aumento? o puesto de otra manera,

¿Cuales fueron los principales determinantes del aumento del TCR de largo plazo es decir: ¿Fueron las políticas domésticas que originaron una menor productividad de la economía, o fue un deterioro de largo plazo de los términos del intercambio? La respuesta a esta pregunta es importante porque arroja información sobre el rol de factores externos con relación a los de política económica doméstica. Se habla de un movimiento hacia el equilibrio, si el aumento de largo plazo del tipo de cambio real refleja un deterioro secular de los términos del intercambio. Si este deterioro no ocurrió, entonces fueron otras las razones que llevaron la economía de Argentina a requerir un tipo de cambio cada vez mas alto (y por consiguiente, salarios cada vez mas bajos) para mantener su competitividad.

Gráfico IIIc.1: Términos del intercambio: 1875-2004



Nota: el ajuste de los TI con una variable de tendencia ( $TI_t = \alpha + \beta t + U_t$ ) arroja el siguiente resultado:  $a=101,7$  (36,1) y  $b=0,03$  (0,8) (entre paréntesis el estadígrafo t). Es decir, desde fines del siglo XIX hasta principios del XXI, los TI no muestran tener tendencia.

Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

<sup>23</sup> Más precisamente:  $TCR_t = TCN_t \cdot ICV_{eueu} / ICV_{Arg}$  donde TCN es el tipo de cambio nominal promedio de importación, ICV<sub>eueu</sub> es el índice de costo de vida de Estados Unidos e ICV<sub>Arg</sub> es el índice de costo de vida de Argentina. Todas las variables están medidas en el periodo t.



Para el mundo en desarrollo, Jacks y otros (2009) han encontrado que durante el siglo XX los términos de intercambio no fueron ni más inestables ni se deterioraron más ni menos que en el siglo XIX. Esta segunda conclusión se aplica a la Argentina del siglo XX (Gráfico IIIc.1). Se concluye entonces que si el aumento de largo plazo del tipo de cambio real de la economía no estuvo asociado con un deterioro secular de los TI, entonces fueron otros los factores determinantes del mismo. Lo más probable pareciera ser que este aumento estuvo asociado con un deterioro relativo de la productividad de Argentina, por lo menos, en relación a Estados Unidos y quizás a muchos otros países. Este punto se destaca nuevamente en las próximas secciones.

Por otra parte, reforzando esta conclusión, si algo ocurrió desde los 40 fue un espectacular cierre de la economía que en teoría debería haber originado una menor demanda por divisas y por consiguiente, una apreciación de la moneda es decir, una disminución (y no un aumento) de largo plazo del tipo de cambio real. Esta evidencia, que se discute de manera ad-hoc, sugiere entonces que el aumento de largo plazo del tipo de cambio real debe estar asociado principalmente con políticas que han empeorado la productividad de la economía. Según Díaz Alejandro (1981), la persistente tendencia a la depreciación es un: "... resultado que no sorprende ya que es conocido el rezago tecnológico en la producción rural pampeana y los excesos en la industrialización sustituidora de las importaciones que ocurrieron en gran parte del periodo bajo análisis..." (op. cit. p.16)<sup>24</sup>.

Con respecto a la política cambiaria, si bien ha existido una relación inversa entre términos del intercambio y el tipo de cambio real, el grado de asociación dista mucho de ser elevado y la razón es que hay otras variables que también son determinantes del tipo de cambio real pero que, debido a falta de series cronológicas homogéneas, no han podido ser incluidas como variables explicativas. Entre estas se incluyen: i) barreras y subsidios sobre el comercio exterior, ii) movimientos de capitales, iii) proteccionismo agrícola mundial y, iii) el marco institucional y de las políticas fiscales. De este conjunto de factores, las variables que están sujetas a la influencia de las políticas públicas son la primera, y la última (el movimiento de capitales es un resultado de la calidad de las políticas públicas y la fortaleza de las instituciones) y al igual que el tipo de cambio, pueden ser usadas para amortiguar los shocks externos. La conclusión de Díaz Alejandro es que en promedio la política cambiaria amortiguó parcialmente los shocks exógenos y en algunos casos, de manera clara como ocurrió en 1930-33 cuando la devaluación ayudó a la Argentina a compensar la caída de los términos del intercambio y de esta manera, a escapar de algunas de las consecuencias negativas de aquella crisis<sup>25</sup>.

En su estudio, Díaz Alejandro también encontró una relación negativa entre tipo de cambio real y una variable indicadora de los niveles de protección comercial que toma valores 0,1, 2 o 3 según el nivel aproximado de apertura: cero cuando la economía estaba muy abierta, y tres para cuando estaba muy cerrada<sup>26</sup>. Hasta 1929 este autor clasificó la economía como muy abierta y en los tres

<sup>24</sup> Si fue así, entonces en Argentina la teoría de la determinación del tipo de cambio no se cumplió porque la misma supone que cuando un país protege, lo hace sacrificando costos de asignación (los famosos triángulos de Harberger). Pero esta teoría no tiene en cuenta los costos extras de gran magnitud que se pagan cuando las políticas de protección se aplican de manera irracional prohibiendo importaciones, generando burocracias de control, y eliminando los incentivos para minimizar costos Krueger 1976).

<sup>25</sup> Concretamente afirma: "... Las depreciaciones reales de los años 30 ayudaron a la Argentina a superar la Gran Recesión con bastante éxito..." (op. cit. p.6). Determinar el rol jugado por los otros determinantes del tipo de cambio real se enfrenta como se dijo, con problemas de falta de información y además, estas variables pueden y han estado relacionadas entre sí. Por ejemplo, un nivel de ahorro público sostenido e invertido en infraestructura y/o educación, puede aumentar la productividad total de la economía y paralelamente, puede atraer capitales como ocurrió durante los primeros 60 años de despegue económico. Algo en este sentido encuentran Battacharyya y Williamson (2009) en su estudio sobre las políticas económicas y los términos de intercambio de largo plazo enfrentados por Australia.

<sup>26</sup> Esta variable está construida en base a los valores de la relación entre los índices de precios mayoristas agropecuarios y no agropecuarios es decir, sobre la base de los términos internos de intercambio domésticos entre el sector agropecuario y los otros pero principalmente, el industrial.



gobiernos de Perón como muy cerrada mientras que la variable toma valores intermedios en los otros períodos<sup>27</sup>.

Al introducir los niveles de protección así definidos como variable explicativa del tipo de cambio real en la regresión presentada más arriba con observaciones hasta 1976, si bien los signos siguen siendo correctos, los términos de intercambio pierden algo de valor explicativo. Esto ocurre en parte, porque ambas variables independientes están correlacionadas<sup>28</sup>. Esto puede ser originado por un mero accidente histórico como sugirió Díaz Alejandro, pero también puede deberse a que la política comercial respondió a movimientos en los términos del intercambio (en tal caso, no sería una variable exógena) y/o del tipo de cambio real. Por ejemplo, las devaluaciones de 1967, 1985 y 2002 fueron compensadas parcialmente: la primera aumentando las barreras a la importaciones (Cavallo y Cottani 1991), la segunda aumentando tanto las barreras sobre las importaciones como sobre las exportaciones (Berlinski 1998) y la última como es bien sabido, aumentando los derechos y las barreras cuantitativas sobre las exportaciones agroindustriales (Foro Agroindustrial 2007; Nogués, Porto y otros)<sup>29</sup>.

Resumiendo las principales conclusiones de lo expuesto. Primero, los términos de intercambio han fluctuado de manera importante pero no se observa un deterioro secular de los mismos. Mas de 200 años de inestabilidad sin tendencia deben estar incorporados en las decisiones de invertir de largo plazo. Segundo, la política cambiaria ha amortiguado parte de las fluctuaciones externas de precios y en los casos de devaluaciones compensadas, la política comercial también lo ha hecho pero en este caso, perjudicando el intercambio comercial. Tercero, detrás del aumento del tipo de cambio real de largo plazo subyace un deterioro relativo de la productividad de la economía

de Argentina que como se verá, estuvo asociado con las políticas proteccionistas y populistas.

### III.4 Comercio y crecimiento

Finalmente un breve comentario sobre comercio y crecimiento. Se enfatizó mas arriba que la disminución de la protección no solo mejora la asignación de recursos pero también, tiene efectos dinámicos en acelerar el crecimiento económico. Los canales a través de los cuales esto puede ocurrir incluyen: i) el establecimiento de políticas macroeconómicas e institucionales adecuadas y necesarias para sostener la liberalización; ii) efectos que tiene el aumento de las presiones competitivas sobre la disminución de costos y los esfuerzos de innovación; iii) mayor acceso a las tecnologías modernas a través de un aumento en la importación de bienes de capital y conocimientos, iv) aumento de las oportunidades para la inversión nacional y extranjera y, v) la fortaleza institucional necesaria para mantener una economía abierta.

Al igual que lo ocurrido en muchos otros países (Sachs y Warner 1995), las series históricas de Argentina avalan la existencia de una relación entre apertura comercial, comercio y crecimiento económico. Usando promedios quinquenales, para el período 1875- 2004, el Gráfico III.d.1 muestra la relación entre apertura comercial [(expo+impo)/PBI] y la tasa de crecimiento económico.

Otros resultados econométricos muestran que la relación entre comercio y crecimiento económico fue mucho mas estable y sólida hasta 1930 que con posterioridad. Dado todo lo ocurrido desde entonces con las políticas económicas y la decadencia institucional, esto no llama la atención.

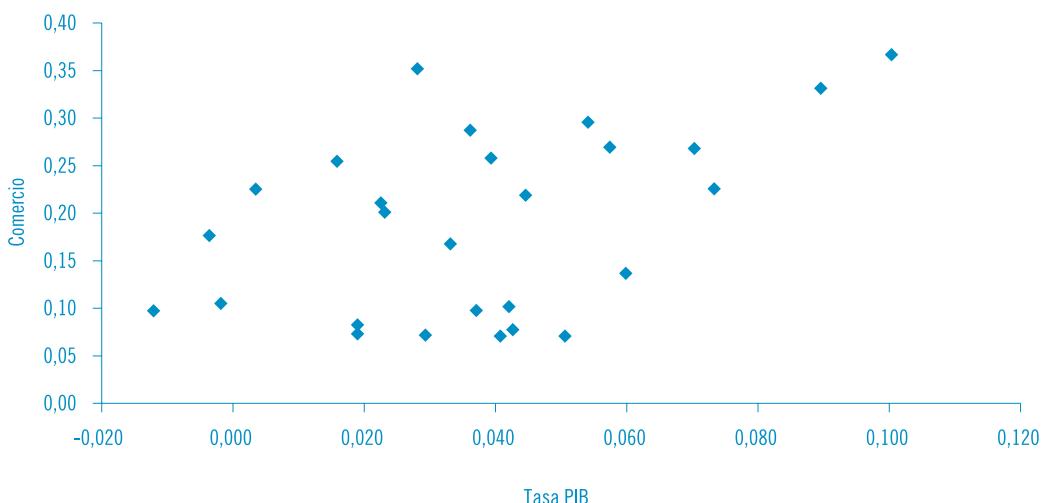
<sup>27</sup> Se puede discrepar sobre si por ejemplo, entre 1956 y 1972 con una economía muy cerrada correspondía un 2 o si seguía siendo un 3. Sin embargo, se acepta que la eliminación de los numerosos controles cuantitativos por una estructura arancelaria esencialmente ad-valorem como ocurrió por algunos años comenzando a fines de los 50, representa una limpieza de instrumentos y una disminución de la influencia de centros del poder público sujetos a lobby y en este sentido, es una economía mas transparente si bien, no mas abierta. También como veremos, se puede discrepar sobre si la economía estaba tan abierta en 1928-1929 y si entre 1945 y 1955 correspondió solo un punto de diferencia con los 15 años anteriores. Sobre esta categorización histórica el propio Díaz Alejandro afirmó que: "...constituye un audaz intento de captar información de la historia de las políticas..." (op. cit. p.13) y en este sentido, es válida.

<sup>28</sup> Díaz Alejandro (1981), Cuadro 6.

<sup>29</sup> Castro y Díaz Frers (2008) recuerdan que, ha habido un comportamiento bastante consistente entre aumentos en los derechos de exportación y episodios de devaluación.



Gráfico IIId.1: Relación entre apertura comercial y la tasa de crecimiento del PBI



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

$$TasaPIB_t = \alpha + \beta Comercio_t + U_t$$

El siguiente cuadro presenta los resultados del ajuste:

Dependent Variable: Tasa PIB				
Method: Least Squares				
Sample (adjusted): 27 periodos				
Included observations: 27 after adjusting endpoints				
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.013202	0.010594	1.246149	0.2243
Comercio	0.129089	0.050261	2.568374	0.0166
R-squared	0.208774	Mean dependent var		0.037549
Adjusted R-squared	0.177125	S.D. dependent var		0.027097
S.E. of regresión	0.024580	Akaike info criterion		-4.502548
Sum squared resid	0.015105	Schwarz criterion		-4.406560
Log likelihood	62.78439	F-statistic		6.596544
Durbin-Watson stat	1.568237	Prob(F-statistic)		0.016576

### III.5 Conclusiones

La primera conclusión de esta sección se refiere a la bien conocida, pero no por ello menos espectacular, declinación relativa de Argentina. Distintos autores ubican el comienzo de esta declinación en distintos momentos del tiempo pero hay un consenso de que habría comenzado en algún momento entre 1930 y 1945. La misma se observa no solo en relación a los países netamente industriales como

Estados Unidos y Suecia, pero también en relación a otros países que tenían y siguen teniendo bases productivas netamente primarias y agroindustriales como Australia y Brasil. A decir verdad, la declinación de Argentina es en relación a todos los países industriales y casi todos los de ingresos medios.

La segunda conclusión es que esta declinación se da durante un periodo en que el crecimiento industrial se



acelero en relación al crecimiento agropecuario sector que ha estado relativamente estancado por décadas. Estas fortunas cambiantes no fueron consecuencia de inestabilidades o tendencias seculares de los términos del intercambio, ni de desarrollos naturales de la economía sino de políticas domésticas extremadamente discriminatorias. Argentina se cerró cuando el mundo de la posguerra comenzaba a abrirse.

La tercera conclusión se refiere al aumento de largo plazo que experimentó el tipo de cambio real. Esto ocurrió durante un período en que como consecuencia del cerramiento de la economía, la moneda debería haberse apreciado y no depreciado como ocurrió. La razón de esta depreciación se ubica en una importante declinación de la productividad de la economía como consecuencia de las políticas domésticas y por consiguiente, salarios reales de largo plazo más bajos que los que podrían haberse logrado.

Finalmente se destaca una clara relación entre apertura comercial y la tasa de crecimiento económico. La protección no solo originó una mala asignación de recursos pero también, un elevado desperdicio de recursos que tomó la forma de rentas protecciónistas apropiadas a veces por empresarios y otras por los obreros. La protección contribuyó a desacelerar el crecimiento de la economía y a aumentar las tensiones sociales y distributivas.

#### IV. Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial hasta 1930

El principal objetivo de esta Sección es destacar algunos rasgos salientes de los primeros estadios de la industrialización de Argentina incluyendo sus causas y su crecimiento relativo al sector agropecuario. Antes de entrar en este tema, es importante ofrecer un panorama del contexto económico e institucional en el cual se desarrollaron estos procesos. Por lo tanto, el primer punto presenta una somera revisión de la estructura y velocidad de la acumulación de factores productivos: esto es

central para entender las causas del rápido crecimiento industrial y agropecuario durante este período. El segundo punto revisa dos variables que también son importantes para entender el crecimiento de los flujos comerciales: los términos del intercambio y los costos de transporte locales e internacionales. Sobre esta base, el tercer punto analiza la estructura del crecimiento agropecuario y el crecimiento industrial de este período. Finalmente, se extraen algunas conclusiones.

##### IV.1 La acumulación de factores productivos

Como consecuencia de la fuerte acumulación de factores productivos y una política de economía abierta como así también, de una relativa estabilidad financiera y fiscal, durante este largo período, la economía creció a la tasa más elevada de todos los subperiodos analizados. En particular, entre 1900 y 1930 se han estimado las siguientes tasas anuales promedio de acumulación de factores: tierra: 10,5% (corresponde al área plantada con los principales cereales publicada en Díaz Alejandro 1971, Tabla 37 del apéndice estadístico); capital físico: 10% (BCRA, Cuentas Nacionales, varios números) y, población activa: 4,6% (Díaz Alejandro 1971 Tabla 30 del apéndice estadístico). Esta rápida acumulación estaba a su vez explicada por el retorno relativamente elevado que el país ofrecía a los factores productivos lo cual a su vez estaba influenciado de manera importante por las elevadas relaciones de tierra a trabajo y de tierra a capital.

###### 1. Trabajo e inmigración

La Argentina fue el país cuya proporción de inmigrantes en su fuerza laboral llegó a ser la más elevada entre los países que entonces eran polos de atracción como Australia, Canadá y Estados Unidos<sup>30</sup>. Esta masiva corriente de inmigrantes estaba asociada con los salarios relativos en aquel período y especialmente en relación a los imperantes en Italia y España<sup>31</sup>. Cortés Conde (2007, Gráfico 7 del cap. 1 y gráfico 6 del cap.2), muestra que

<sup>30</sup> El fomento de la inmigración está expresado en el art. 24 de la Constitución del 53: "El gobierno federal fomentará la inmigración europea y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias y enseñar las ciencias y las artes" (citado en Guerchonoff y Llach, 2007). Influenciados por la crisis de Baring, los salarios fluctúan pero solo por poco tiempo.

<sup>31</sup> Es paradójico que habiendo sido Inglaterra el principal socio comercial y capitalista de Argentina durante esta época, solo un 1% de los inmigrantes entre 1871 y 1914 eran de esta nacionalidad.



entre 1882 y 1890 los salarios pagados en Argentina eran mas elevados que en Italia -el principal origen de los inmigrantes-, y en algunos momentos llegaron a ser mas del doble. Llego a ser mas del doble<sup>32</sup>. Si bien la primera guerra mundial paralizó por un tiempo esta tendencia y los flujos migratorios se revirtieron, durante los años 20 el salario real (absoluto y relativo) nuevamente creció. Por ejemplo, entre 1923 y 1929, la variación del salario real fue de 51% y por consiguiente, la inmigración vuelve a aumentar hasta fines de los 20.

La elevada retribución al trabajo se daba en un contexto de mercados laborales competitivos y, salvo por períodos relativamente breves, con pleno empleo<sup>33</sup>. Las reglamentaciones sociales recién comenzaban a discutirse y si bien la protección social era baja, no había entonces como lo hay en la actualidad, una elevada proporción de trabajadores informales totalmente desprotegidos. La protección social se encontraba principalmente en el elevado grado de seguridad de que si un trabajador era despedido, no tardaría mucho tiempo en emplearse en otra ocupación<sup>34</sup>. Esta seguridad estaba reforzada por un crecimiento acelerado de los niveles de educación

(principalmente pública) y por consiguiente, de la dotación de capital humano del país. En 1869, de la población en edad escolar, solo el 20% iba a la escuela mientras que para 1914 este valor era del 48%. Con esto, los salarios reales subían y la movilidad social ascendía.

## 2. Tierra

Los números ya citados muestran como es bien conocido, la vinculación a la producción de una proporción creciente de la tierra cultivable principalmente de la pampa húmeda. Probablemente durante este período, este haya sido el factor productivo que creció mas rápidamente lo cual como se sabe, reflejaba una demanda internacional sostenida por la producción agropecuaria. A pesar de la elevada concentración de la tierra, Díaz Alejandro (1971) ha concluido que: “No existían barreras de sectores ajenos al de la economía que obstaculizaran la compra venta o el arrendamiento...y el mercado de tierras era en general competitivo” (p. 50)<sup>35</sup>. También cabe recordar que: “...en el momento de repartirse la mayor parte de las tierras que luego serían el “granero del mundo”, éstas no eran todavía codiciadas” (Guerchunoff y Llach 2007)<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Los historiadores también enfatizan que los salarios reales eran mas elevados en Argentina que en distintas ciudades incluyendo Marsella y Nueva York. En 1914, el 30% de la población Argentina estaba compuesta por inmigrantes (Díaz Alejandro 1971, Cuadro 1-15, p.38). Este mismo autor afirma que el mercado laboral estaba tan integrado al mundo que los “..trabajadores europeos cruzaban el Atlántico solamente para tomar parte en las cosechas argentinas y retornar a sus países de origen después de terminada la tarea..” (op. cit. p. 35).

<sup>33</sup> La tasa de desempleo tuvo altibajos y el mas agudo parece haber sido el aumento durante la primera guerra mundial para descender nuevamente durante los 20 manteniéndose en el orden del 4% (Cortes Conde 2007, p. 80).

<sup>34</sup> Al igual que muchos otros aspectos económicos y sociales, el grado de seguridad social de los trabajadores avanza con el nivel de desarrollo alcanzado. Acelerar esta seguridad sin tener los recursos necesarios para cubrir todos los trabajadores genera un sistema social muy desigual y puede retrasar el desarrollo. Si bien este era un tema de debate político, el partido Radical que gobernó Argentina desde 1916 a 1930 no parece haber avanzado mucho en el mismo (Guerchunoff y Llach 2007).

<sup>35</sup> Como se aclaró en la introducción, este trabajo es esencialmente económico y no pretende indagar en las causas socio-económicas de porque las políticas fueron lo que fueron. Sin embargo, es importante recordar que alrededor del tema de la tenencia de la tierra y la forma en que originalmente fue distribuida, se ha levantado una controversia que continua hasta nuestros días. Algunos encuentran en la elevada concentración de esta tenencia, una de las semillas de los conflictos sociales de Argentina e incluso llegan a ver la tenencia como un impedimento a la democracia (Giarraca y Teubal 2005). En relación a esto, un hecho importante que diferencia la conquista del desierto de Argentina de la conquista del oeste americano, es el hecho de que en el primero, las mejores tierras fueron encontradas no mucho mas lejos de donde desembarcaban los inmigrantes y donde estaba el centro de decisiones políticas. Las tierras incorporadas a la producción ubicadas detrás de la pampa húmeda eran mas improductivas y sus rentas sostenían las de la primera mientras que en Estados Unidos las tierras mas productivas se encontraban hacia el oeste y a medida que la “conquista” de estas zonas avanzaba, disminuía las rentas de las tierras del este y con este proceso, también disminuía el poder político de esta zona. Al respecto, Díaz Alejandro (1971, p. 46) especula que: “...Las sociedades en expansión de la primera índole (las que las tierras siendo incorporadas son mas fértiles que las ya incorporadas), serán mas progresistas y dinámicas que las de la segunda...” (aclaración del autor).

<sup>36</sup> Esta referencia no pretende estar ni a favor ni en contra de cómo se repartió la tierra. Quizás para la sostenibilidad de largo plazo de la producción y los ingresos agropecuarios hubiera sido mejor una mayor cantidad de pequeños y medianos propietarios pero es imposible saberlo. Vale la pena sin embargo enfatizar que hubo tempranos intentos a favor de parcelas mas chicas que con el tiempo no florecieron, o no florecieron en cantidad suficiente. Botana (1996) menciona que en una Ley de Tierras de 1857: “...apoyada conjuntamente por Sarmiento, Mitre y Rufino de Elizalde en ambas cámaras de la Legislatura (se) abolió la gleba que pesaba sobre 3000 colonos sometidos a los abusos del viejo sistema de enfiteusis de Chivilcoy...” (p. 34, aclaración del autor).



En la literatura se discute sobre el tamaño óptimo de los distintos tipos de explotaciones agropecuarias e incluso se presentan algunos números que indican tamaños más grandes para los campos ganaderos que para los cerealeros. De hecho, en aquellos días y por razones tecnológicas, la tenencia de la tierra dedicada a la producción de cereales estaba mucho menos concentrada que la dedicada al ganado bovino u ovino. Cabe recordar que también había fuerzas económicas detrás de la concentración incluyendo la escasez de mano de obra en los primeros estadios del crecimiento acelerado cuando como se dijo, los salarios relativamente elevados jugaban en favor de propiedades grandes.

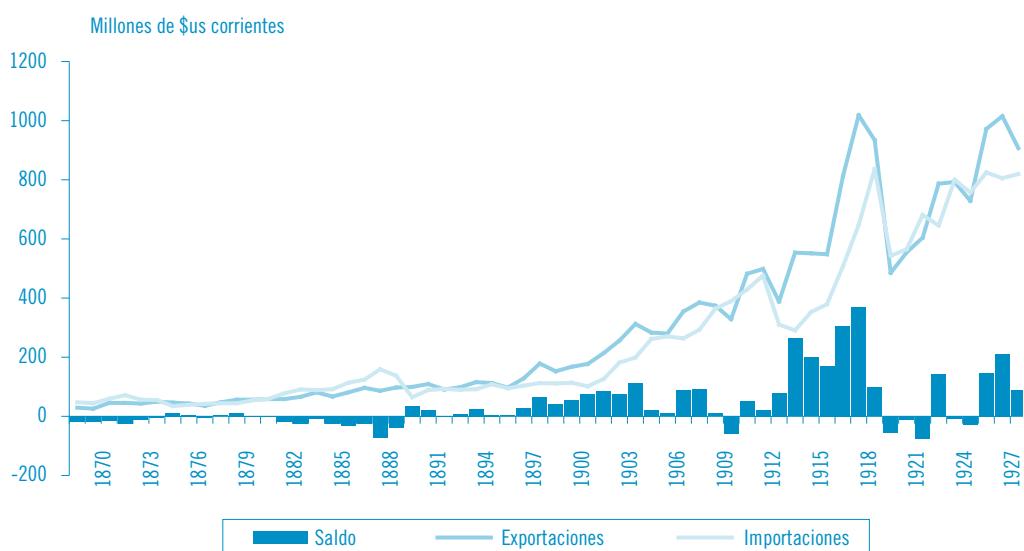
Sea como sea, en la opinión de varios historiadores, la propiedad de la tierra no fue un impedimento para la expansión y el ajuste de la producción agropecuaria. Es probable que haya estado subexplotada, en algunos casos quizás demasiado, pero el mercado parece haber funcionado de manera fluida y fue esto precisamente lo que le permitió al país adaptarse a las condiciones cambiantes

de la demanda internacional por productos agropecuarios. Durante este período, la estructura de la producción y del comercio agropecuario sufrieron cambios importantes<sup>37</sup>.

El Gráfico IVa. 1 muestra la evolución de los flujos de comercio exterior hasta 1929. Es importante recordar que durante este período, prácticamente el 100% de las exportaciones estuvo compuesta por productos agropecuarios y agroindustriales. Entre 1870 y 1929, las exportaciones en dólares corrientes se multiplicaron por un factor superior a 31. Se aprecia como hasta alrededor de 1890 hubo muchos años de déficit comercial que fueron financiados con entradas de capitales que venían a invertir principalmente en sectores industriales, proyectos de infraestructura y servicios públicos como electricidad.

La crisis de 1890 tuvo poco impacto sobre las exportaciones aunque en 1891 las consecuencias del ajuste interno y los problemas de oferta en los países centrales hicieron que las importaciones descendieran un 53% respecto a 1890. Sin embargo, poco después estas comienzan a

Gráfico IVa.1: Flujos comerciales (dólares corrientes): 1870-1929



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

<sup>37</sup> Durante este período hubo un cambio importante en la composición de las exportaciones agropecuarias disminuyendo la participación de las carnes y aumentando la de cereales (Reca 2006).



recuperarse y si bien es posible, no existen evidencias contundentes de que esta crisis haya tenido un impacto determinante en la fijación de incentivos permanentes a favor de la industrialización<sup>38</sup>.

Distintas fueron sin embargo las consecuencias de la primera guerra mundial. Durante este período si bien las exportaciones se mantuvieron en valores relativamente elevados tanto por precios favorables como por cantidades, inicialmente la transformación de la estructura productiva de los países aliados para enfrentar la guerra, disminuyó el abastecimiento de varios bienes de consumo, y entre 1914 y 1918 las cantidades importadas bajaron un 42% en relación al promedio observado durante 1910 y 1913. El conflicto fue demasiado prolongado como para no haber tenido un impacto sobre la sustitución de algunas importaciones<sup>39</sup>.

Durante este período, nuestro principal socio comercial y la principal fuente de capitales fue Inglaterra. Como muestra el Cuadro IVa.1 hacia allí se dirigía el grueso de nuestras exportaciones, y desde ahí provenían la mayor parte de las importaciones. Se aprecia como hasta

principios de la primera guerra mundial Argentina tuvo un saldo negativo con Inglaterra.

La impresionante expansión de las exportaciones agropecuarias apoyadas en un aumento sostenido de la acumulación de factores, y principalmente del área cultivada, estuvo apuntalada por dos hechos adicionales: una acelerada inversión en infraestructura principalmente ferroviaria y desde aproximadamente 1880, una declinación importante de los costos de transporte<sup>40</sup>. No llama la atención que en este contexto, la retribución al factor tierra (renta), haya mejorado de manera sostenida y una evidencia de esto es el fenomenal aumento de su precio que entre 1883 y 1911, se multiplicó por un factor superior a 8<sup>41</sup>.

### 3. Capital

Sin duda, la inversión saliente durante este período fue en ferrocarriles pero las obras de infraestructura se expandían a muchas otras áreas. Estas y otras inversiones de envergadura requerían capital y hacia 1870 la Argentina no venía precisamente de una época de riqueza, ahorro y

**Cuadro IVa.1: Participación de Inglaterra en los flujos comerciales de Argentina: períodos seleccionados 1881-1929 (%)**

Períodos	Exportaciones a Inglaterra		Importaciones Inglaterra		Saldo Total Argentina mundo (millones de \$US corrientes)	Saldo Total Argentina mundo (millones de \$US corrientes)	
	Valor Total (millones US\$)	% del Total	Valor Total (millones US\$)	% del Total		Incluyendo Inglaterra	Exceptuando Inglaterra
1881-1885	34,25	10,74	125,62	33,94	-91,37	-51,35	40,02
1900-1904	158,86	16,43	211,2	33,22	-52,34	331,06	383,4
1910-1913	419,57	24,95	508,38	30,66	-88,81	23,78	112,59
1914-1918	910,13	31,88	503,41	27,35	406,72	1014,52	607,8
1925-1929	34,35	10,77	125,62	33,94	446,75	407,83	-38,92

Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

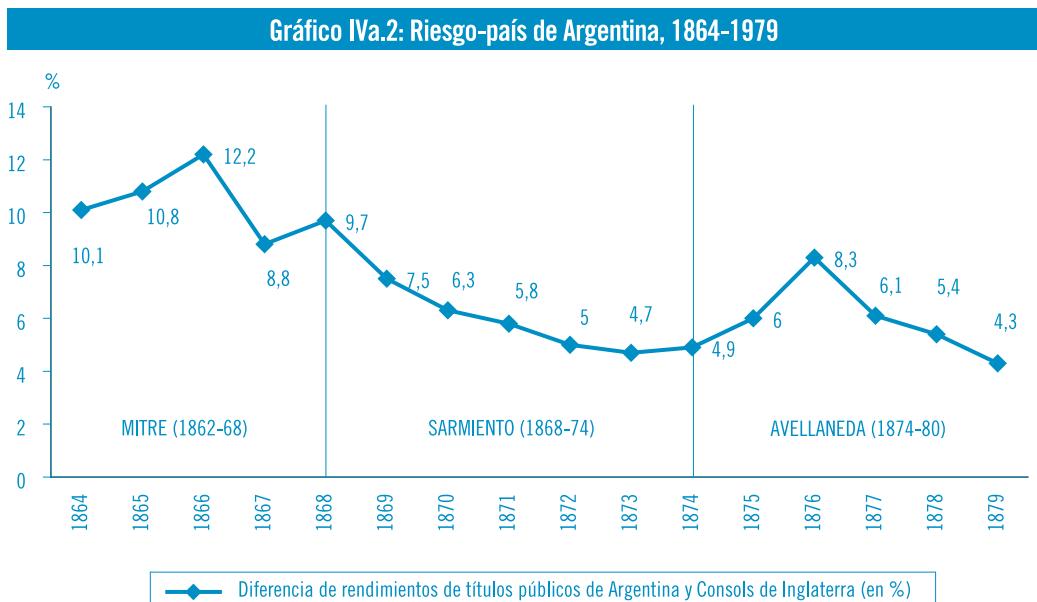
<sup>38</sup> Cortes Conde (2007) destaca la importancia de varias reformas institucionales incluyendo "...fiscales y monetarias (que durante esta crisis impidieron al gobierno actuar discrecionalmente..." (p.18).

<sup>39</sup> Otras intervenciones gubernamentales surgidas durante la primera guerra mundial tuvieron consecuencias negativas que perdurarían mas allá de finalizada la contienda. Entre estas se incluye el control de cambios, la suspensión de las operaciones de la Caja de Convertibilidad en 1914, y el control de alquileres (Cortes Conde 2007).

<sup>40</sup> Independientemente del juicio social que merezcan, las campañas al desierto de Alsina y Roca hicieron posibles muchas de estas inversiones.

<sup>41</sup> Inferido del Gráfico 2 en Cortés Conde (2007), p. 25.





Fuente: Cortes Conde (2007).

frugalidad. En los primeros estadios de su gran expansión, el país no tenía el capital requerido para desarrollar sus potencialidades y por lo tanto, debía recurrir a la inversión extranjera. Dado que durante las anteriores décadas del siglo XIX el país se había endeudado, y la deuda se había repudiado, el mismo no era confiable. La inversión no vendría sin cambios sustanciales en las reglas de juego y de las instituciones.

Cortes Conde (2007 p. 32 y 33) describe una serie de arreglos y medidas implementadas, principalmente durante las Presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda, que determinaron que a principios del período analizado, el grado de riesgo implícito en los valores y títulos argentinos disminuyera de manera importante. El Gráfico IVa.2 muestra que el diferencial de tasas entre los títulos públicos de Argentina e Inglaterra -principal inversor extranjero-, descendió de 12 puntos en 1866, a 4 puntos en 1879.

Con estas medidas comenzaba un proceso de fortalecimiento institucional que sería central en la explicación de las importantes entradas de capital observadas en posteriores décadas. La crisis de Baring fue un escollo pero posteriormente el país redobló los esfuerzos para reforzar y asegurar el cumplimiento con sus obligaciones y de esta manera, entre 1900 y 1913 rigieron los principios monetarios de la Caja de Conversión y las entradas de capital se aceleraron. Díaz Alejandro (1971, Cuadro 1-18) presenta los siguientes valores de la relación del capital fijo de propiedad directa o indirecta de los extranjeros en relación al capital fijo total del país: 1900: 32%; 1913: 48%; 1927: 34%<sup>42</sup>.

Como se dijo, una parte importante de este capital estaba invertido en ferrocarriles cuya extensión había pasado de 6500 kilómetros en 1885-89 a 31100 kilómetros en 1910-14 es decir un aumento de casi 14 veces. Al respecto,

<sup>42</sup> Esto no implica que esta inversión haya sido siempre bien ejecutada, pero es indudable de que durante estos años, la tasa de crecimiento del PBI en relación a la inversión bruta -un indicador usual de eficiencia de la inversión- estuvo entre las más elevadas en la historia económica del país.



en su historia sobre los ferrocarriles, Zalduendo (1980) afirma: “Al término del siglo, la red Argentina era la décima extensión en el mundo, después de Estados Unidos, las principales potencias de Europa y las tres mas importantes colonias del imperio británico (Canadá, Australia e India)”<sup>43</sup> .

Hasta los 20, Inglaterra fue la principal fuente de recursos financieros. Este país que en 1846 había abolido sus leyes de granos y había avanzado hacia el libre comercio, era un socio económico casi perfecto de Argentina: ellos especializados en manufacturas y exportador de capitales y el país especializado en productos agropecuarios y con un gran potencial de crecimiento. Durante el período considerado y hasta la crisis de 1930 y aún después, la complementariedad de bienes e inversiones con este país floreció y con su economía abierta, Argentina aprovechó esta y otras oportunidades que se le fueron abriendo. Esta capacidad de maniobrar en distintas situaciones comenzó a evaporarse con la crisis del 30 y desde entonces, el país permaneció aislado en grado extremo a las muchas oportunidades de comercio que se le fueron dando. Como es sabido, la más reciente es haber desperdiciado la oportunidad de los elevados precios agropecuarios internacionales de principios del siglo XXI pero hubo muchas otras.

## IV.2 Costos de transporte

Otro factor determinante del patrón de producción agropecuaria e industrial fue la importante disminución de los costos de transporte. Argentina se benefició con dos revoluciones de transporte: una interna, el desarrollo del ferrocarril, y la otra externa asociada con la caída de los fletes marítimos. Con respecto a la relevancia de la primera, Guerchunoff y Llach (2007) presentan el siguiente ejemplo: “...Se ha calculado que la introducción del ferrocarril representaba en 1913 un ahorro en el costo de transporte por tonelada, por kilómetro, de 7,3 centavos de pesos oro (la diferencia entre 8,3 centavos con transporte

traccionado a sangre y 1 centavo con ferrocarril). Para un trayecto de por ejemplo 400 kilómetros, el costo de transporte ferroviario era de 4 pesos la tonelada, y 33 pesos en carretas. En ese entonces, la Argentina exportaba trigo a \$36 la tonelada. El precio al productor neto de costo de transporte, y sin contar otros costos, era diez veces más alto con ferrocarril...”<sup>44</sup> .

Por su parte, durante este mismo período, los fletes marítimos también se redujeron drásticamente. Por ejemplo, entre 1860 y poco antes del estallido de la primera guerra mundial, el costo trasatlántico de transportar carbón se redujo más de un 50% (North 1958). Cuanto más pesada era la carga a transportar, mayor el efecto de la reducción de los fletes marítimos en incentivar el comercio. Al respecto, Guerchunoff y Llach (2007) presentan el Gráfico IVb.1 que asocia el peso de las exportaciones por libra esterlina con el crecimiento de estas entre 1870 y 1914. La asociación positiva entre ambas variables es aparente especialmente para Argentina con exportaciones bastante pesadas, medidas en kilos por libra esterlina.

A pesar de que las importaciones contenían mayor valor agregado y por lo tanto, eran menos pesadas por libra esterlina que las exportaciones, el hecho de que la reducción de los fletes incentivo las exportaciones agropecuarias, también aceleró las importaciones. En este sentido, la revolución de los costos de transporte actuó más como una barrera que como un incentivo a la industrialización pero a pesar de esto, durante este período su crecimiento fue acelerado.

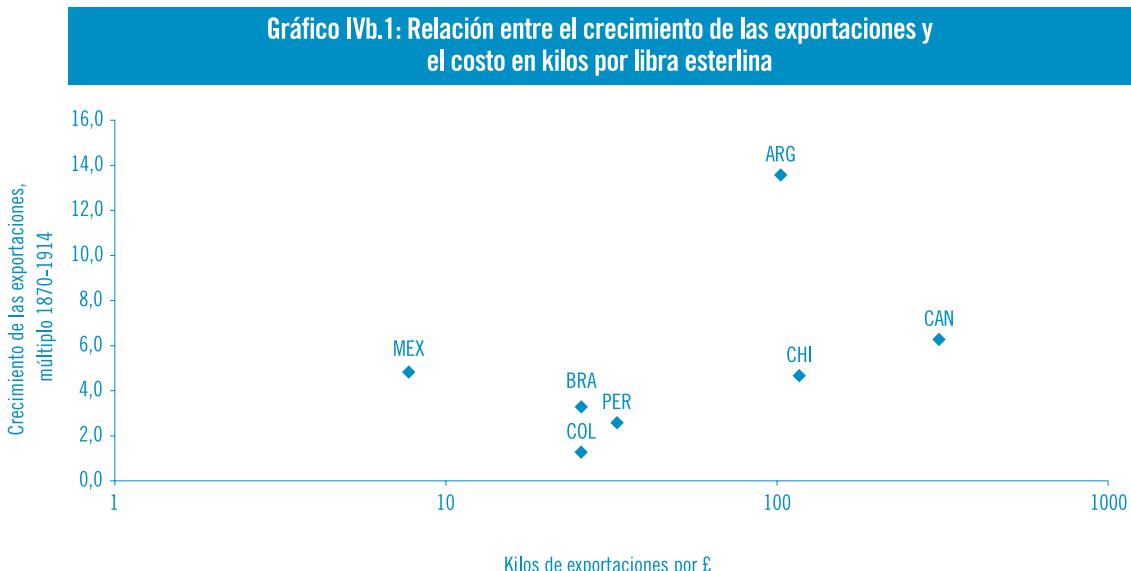
## IV.3 Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial

Como se dijo, hasta 1929 la tasa acumulada de crecimiento del sector industrial fue levemente superior a la del sector agropecuario (Cuadro IIIb.1). El Gráfico IVc.1 muestra

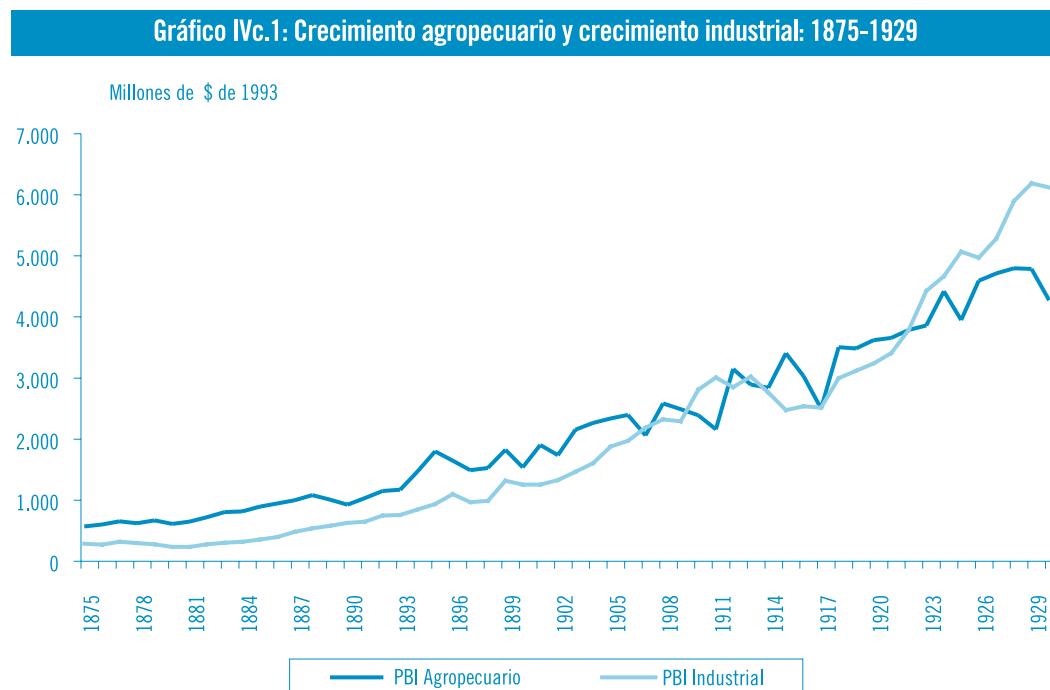
<sup>43</sup> Citado en Cortés Conde (2007, p. 30). Cabe mencionar que acompañando al crecimiento económico, también se desarrolló la banca. Por ejemplo, el dinero y casi dinero en relación al PBI que era del 46% en 1913-14, subió a 55% en 1928-29. Como es bien sabido, el proceso inflacionario que se inició a mediados de los 40 y que continúa hasta nuestros días, provocó una seria herida en el proceso de desarrollo de los mercados de capitales y hoy estas relaciones están muy por debajo de las observadas en aquella época.

<sup>44</sup> Un poco antes, los mismos autores adelantaban que es “...inimaginable una pampa Argentina dedicada a la exportación sin el ferrocarril...”.





Fuente: Guerchunoff y Llach (2007), Gráfico 4.



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

que las tendencias para todo el período reflejan un desarrollo armónico entre ambos sectores. Cabe recordar que durante una gran mayoría de estos años Argentina vivía cerca del pleno empleo y con salarios reales altos y crecientes determinados fundamentalmente por una

elevada dotación de tierra por trabajador y crecientes importaciones de capital.

El motor del crecimiento agropecuario fue sin duda las exportaciones pero la temprana industrialización



también estuvo impulsada por la agroindustria y sus exportaciones. Una descripción positiva de los primeros pasos de un proceso evolutivo industrial de una economía primordialmente agropecuaria ha sido descripta de la siguiente manera: "...es fácil deducir que el trigo que se cosechaba demandaba una mayor cantidad de molinos harineros y mas fábricas de pan, galletitas y pastas; el maíz destilerías, parte de cuyos elaborados -al igual que los de girasol y lino-, se debía convertir en aceites por la carencia de olivares; ...la caña de azúcar que se multiplicaba en el norte requería de ingenios, refinerías y bolsas; los bosques para convertirse en muebles, embarcaciones y toneles requerían aserraderos; la multiplicación de tambos, plantas elaboradoras de manteca, yogur;...las fibras de lino invitaban a instalar hilanderías..." (Azzi y de Titto 2008, p. 214).

En una línea similar Díaz Alejandro (1971, p. 209) afirma que: "...Gran parte del crecimiento de la industria manufacturera anterior a 1930 puede atribuirse a la expansión de las exportaciones. Las plantas frigoríficas, las fábricas elaboradoras de productos lácteos, los molinos harineros, los establecimientos de lavado de

lana, las plantas productoras de extracto de quebracho, etc. enviaban al exterior una parte considerable de su producción. En una segunda etapa, otros encadenamientos ocurrieron. Por ejemplo, el quebracho y el petróleo estimularon las industrias químicas y la lana, estimuló las tejedurías de este producto. Por otra parte, la industria no exportadora como los talleres ferroviarios también estaba encadenada con las exportaciones agropecuarias..."<sup>45</sup>.

El acelerado proceso de industrialización también fue resultado de la rápida acumulación de factores productivos principalmente, la tierra que lideraba el crecimiento y luego los trabajadores y el capital se asignaban al sector manufacturero<sup>46</sup> y las otras actividades económicas según las retribuciones que ofrecían. Claramente una parte importante de la temprana industrialización estuvo impulsada por elementos de propagación asociados con el crecimiento agropecuario y los crecientes niveles de ingreso per capita. Como se ha dicho, hubo otros factores que influyeron -primera guerra mundial y los aranceles-, pero sin una rápida acumulación de factores productivos y la libertad para que los espíritus

Cuadro IVc.1: Distribución del empleo (%): 1900-04 y 1925-29

Sector	Distribución en 1900-04	Distribución en 1925-29
Agricultura, ganadería y pesca	39,2	35,9
Industrias manufactureras	19,8	20,8
Minería	0,2	0,2
Construcción	4,5	4,7
Electricidad y comunicaciones	0,8	1,2
Transporte	4,6	5,1
Servicios del gobierno general	3,6	5,2
Otros servicios	27,3	27
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

<sup>45</sup> No todo fue tan ingenuo y competitivo como las citas parecen indicar, pero si se puede afirmar que en contraposición con algunas visiones ideológicas de nuestra historia, durante las primeras etapas el crecimiento industrial fue sólido y como se verá, mucho más competitivo que el desarrollo posterior.

<sup>46</sup> La Sección IX muestra como el proteccionismo contribuyó a disminuir la importancia relativa de la agroindustria en el PBI industrial.



emprendedores pudieran desarrollarse, el temprano y acelerado desarrollo industrial no hubiera sido posible.

Como muestra el Cuadro IVc.1, para principios del siglo XX el sector manufacturero ocupaba el 20% del empleo total y explicaba alrededor del 15% del PBI. Con el tiempo, este sector aumentó su participación pero como se verá, a costa de sacrificar eficiencia y competitividad.

Según el censo industrial de 1914, los alimentos y bebidas explicaban el 53% del valor bruto de producción y muy lejos en orden de importancia le seguían los productos de la madera (9%), y las confecciones (8%) que también son agroindustriales. Dado que estos sectores también son agroindustriales puede afirmarse que durante estos años, estas industrias explicaban mas de un 70% del PBI manufacturero. El país estaba prácticamente autoabastecido de alimentos y bebidas y las importaciones abastecían la demanda por otros productos manufacturados. Por ejemplo, en 1900-04 del consumo interno se importaba: i) el 100% de los productos de caucho; ii) el 92% de la maquinaria y equipos; iii) el 87% de los metales; iv) el 55% de los textiles y las confecciones, etc (Díaz Alejandro 1975).

El Cuadro IVc.2 muestra que entre 1900-04 y 1925-29, el cambio sustancial en la estructura de importaciones consistió en una caída importante en la participación de los productos textiles y las confecciones y por otro lado, un aumento de la maquinaria, vehículos y equipos que prácticamente duplicaron su participación.

Durante estos años, la inversión industrial creció a tasas muy elevadas y sobre esto Villanueva (1972) afirma que: "...la serie de importación de maquinarias industriales, cuyo promedio desde 1920 a 1930 es el mas alto jamás registrado en la historia argentina para un período de diez años, así como el que va entre 1925 y 1930 es también mas alto que el de cualquier otro período de cinco años..." (p. 461). Ciertamente, el Cuadro IVc.3 muestra que durante estos años, hubo un salto importante de las inversiones en todos los sectores y no hubo grandes diferencias entre las sumas invertidas en el sector agropecuario y el industrial.

Analizando la década del 30, Villanueva (1972) describe algunos de los cambios estructurales que estaban de la siguiente manera. Primero: "...la información disponible permite detectar ciertos cambios (hasta los 30 incluidos): a) existe una cierta tendencia a declinar la participación en el producto industrial de ramas como alimentos y bebidas, calzado e indumentaria, maderas, cueros y minerales no metálicos, b) las ramas de papel e imprenta y publicaciones, después de haber expandido su participación en la década del veinte, tienden a declinar en la década del 30 y, c) las ramas de productos químicos y petróleo expanden su participación lentamente..." (p. 457).

Otro cambio importante esta asociado con un creciente interés de compañías industriales extranjeras por instalarse en el país. Una razón como se vio puede haber estado asociado a tasas de retornos mas elevadas y esto parece haber sido el caso de las primeras inversiones en frigoríficos (Villanueva 1972). Los niveles de protección también aumentaron y algunas inversiones pueden haber estado asociadas con incentivos que buscaban "saltar el arancel" y de esta manera, estar mejor posicionados en las ventas al mercado interno<sup>47</sup>.

**Cuadro IVc.2: Estructura de las importaciones de mercaderías: 1900-1929 (% del total)**

Sector	1900-04	1925-29
Alimentos, bebidas y tabaco	5,0	5,3
Productos textiles y confecciones	36,8	22,4
Productos de la madera	10,5	7,4
Papel y cartón	0,9	2,4
Productos químicos y farmacéuticos	6,8	7,0
Productos de caucho	0,8	1,3
Metales	17,8	17,9
Maquinaria, vehículos y equipos	10,6	20,6
Piedras, vidrios y cerámica	2,3	3,8
Derivados del petróleo	0,7	3,5
Otros productos manufacturados	3,4	3,3
Productos de minería	4,6	5,0

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

<sup>47</sup> Durante estos años, las inversiones inglesas ceden lugar a las provenientes de otros países y especialmente los Estados Unidos.



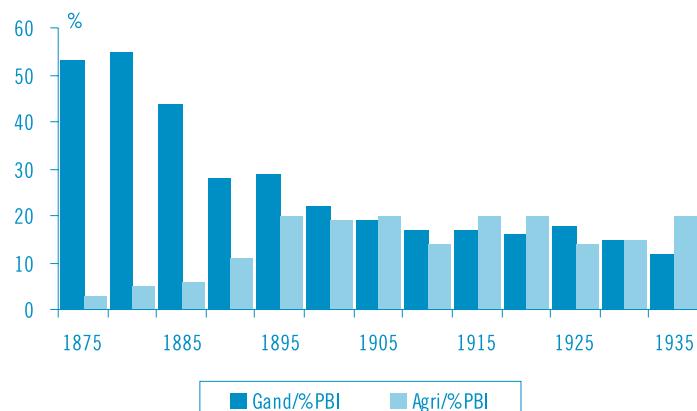
**Cuadro IVc.3: Inversión bruta fija por sector económico: períodos seleccionados 1901-1930  
(promedios quinquenales en millones de pesos de 1950)**

Año	Total	Agropecuaria	Industria	Transportes, comunicaciones y energía	Comercio, finanzas, servicios personales y vivienda	Estado	Inversión ferrocarriles
1901-1905	3514,8	420,8	581,8	590,6	1380,2	541,4	529,2
1906-1910	8498,2	833,4	1067,2	1776	3562,8	1078,8	1753,6
1911-1915	6977	847	1131,2	1318,2	2761	919,6	958
1916-1920	2777,8	791,6	433,8	293,6	1044,4	214,4	45
1921-1925	7649,6	1269,6	1178,6	1286,8	3367,8	546,8	501
1926-1930	11591,8	1774	1838,2	2470,2	3997	1512,4	789

Nota: Los ferrocarriles están incluidos en el sector transportes, comunicaciones y energía.

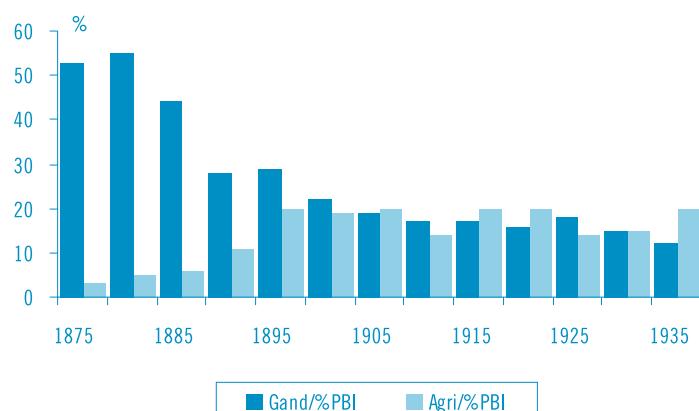
Fuente: CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina 1958*, Apéndice, Santiago de Chile, 1958 citado en Cortes Conde (2007).

**Gráfico IVc.4: Contribuciones de la agricultura y la ganadería al PBI: 1875-1935**



Fuente: Inferido de Reca (2006).

**Gráfico IVc.5: Estructura de las exportaciones agropecuarias (%): 1875-1935**



Fuente: Inferido de Reca (2006).



Con respecto al comportamiento del sector agropecuario durante este período, el Gráfico IVc.4 muestra un aumento en la participación del sector agrícola y una aguda caída del sector ganadero en el PBI. Como se mencionó, este aumento de la agricultura fue por incorporación de nuevas tierras más que por mejoras tecnológicas (Reca 2006).

Como se dijo, este importante cambio en la estructura productiva estaba impulsado por los cambios en la demanda mundial ya que como se aprecia en el Gráfico IVc.5, la estructura de las exportaciones, principalmente durante las primeras décadas de este período, también vario de manera importante. Con esto, el sector agropecuario ya mostraba claras evidencias de ser flexible y adaptarse a la cambiante estructura de precios relativos e incentivos a la producción.

En resumen, esta claro que hasta 1930 hubo un importante desarrollo industrial y esto ocurrió precisamente cuando se consolidaba el crecimiento agropecuario. El importante crecimiento de ambos sectores fue producto de la interacción entre la acumulación de factores y una economía competitiva que permitió que el comercio se transformara en el principal motor de crecimiento (ver Gráfico III.d1). También se ha señalado la protección como posible incentivo a la industrialización pero en lo que sigue se argumenta que si esto fue así, parece haberlo sido en casos puntuales.

#### IV.4 La política comercial hasta 1930

Mucho se ha debatido sobre la naturaleza de la política comercial durante este largo período y el grado en que llegó a ser protecciónista pero desafortunadamente mucho de este debate esta vacío de contenido estadístico. Nuestra interpretación de los datos disponibles es que si bien algunos sectores se pueden haber beneficiado de una elevada protección, el promedio, tanto en términos de la propia historia como en términos comparativos con otros países que luego se industrializaron, no fue elevado. Mantener su economía relativamente abierta fue lo que

le permitió a Argentina acumular factores productivos y crecer acelerada y armónicamente.

En términos del modelo de HOS discutido en la Sección II, los dueños de la tierra, que era el factor con el cual Argentina estaba relativamente bien dotada, debieron haber sido librecambistas mientras que los trabajadores y el capital podían ser protecciónistas y con el tiempo ciertamente lo fueron. Libres cambistas acá quiere decir no solo opuestos a los derechos de exportación, sino también a los derechos de importación. Si bien en teoría ambas políticas tienen efectos similares, es difícil que el campo se haya opuesto a las segundas con tanto ahínco como a las primeras<sup>48</sup>. En términos de poder político efectivo, los dueños de la tierra dominaron la escena hasta 1916 cuando fue elegido Hipólito Irigoyen como Presidente. Sin embargo, los gobiernos radicales parecen haber seguido una política consistente con la de los anteriores gobiernos conservadores de dejar que el mercado sea el principal responsable de la asignación de recursos<sup>49</sup>.

Las presiones de los intereses protecciónistas y la permeabilidad del sistema político en dar respuestas satisfactorias a las mismas fue mas una característica que comenzó en los 30 que antes. A pesar de la importancia del tema para comprender la historia del crecimiento industrial y el crecimiento agropecuario, no parece existir un estudio sistemático del grado en que distintas industrias que competían con las importaciones estaban protegidas. El trabajo mas exhaustivo de este tema para esa época parece ser el descripto en el capítulo 5 de Díaz Alejandro (1975) quien no solo resumió lo escrito hasta entonces, pero también presentó estimaciones originales.

Durante esta época, la mayoría de los aranceles eran ad-valorem pero se aplicaban sobre valores de aforo. Por lo tanto, la incidencia efectiva podía variar o porque variaban los precios internacionales, o porque variaban los aforos, o porque se ajustaban las tasas ad-valorem<sup>50</sup>. El Cuadro IVd.1 presenta los valores promedio de protección estimados como la relación entre los derechos recaudados

<sup>48</sup> La simetría de efectos económicos entre los derechos de importación y exportación fue desarrollada por Lerner (1933).

<sup>49</sup> La historia es bastante unánime en concluir que en 1916 Irigoyen es elegido Presidente en las primeras elecciones transparentes realizadas bajo la ley Sáenz Peña que en 1914 instauró el voto masculino secreto y obligatorio. Una reforma similar pero realizada mucho mas tarde muestra que en Chile la misma tuvo impactos económicos mas visibles Baland y Robinson 2008.

<sup>50</sup> Cortes Conde (2007) señala que en algunos años el gobierno también recurrió a los derechos de exportación como por ejemplo, durante la primera guerra mundial. (p. 80).



y el valor real de las importaciones. Hasta 1929, los números muestran una fluctuación bastante importante con los menores valores observados durante los años de la guerra y algunos posteriores. Los niveles anteriores y posteriores a la gran contienda son un poco más elevados pero no indican una tendencia positiva. Si bien estos valores no corresponden con lo que hoy en día se define como economía abierta (digamos un arancel promedio en el rango de 4% a 6% como los que se observan en los países industriales), son similares por ejemplo al actual

promedio del arancel externo común del MERCOSUR que a su vez fue resultado de una importante apertura comercial acordada entre los países miembros.

El Cuadro IVd.2 presenta una comparación de este indicador de protección con el equivalente observado en 1913 y 1925 en otros países. Claramente los valores de Argentina estaban alineados con los de países hoy industriales que entonces tenían su base económica en el sector agropecuario como Australia, Canadá y Estados Unidos<sup>51</sup>.

**Cuadro IVd.1: Derechos de importación en la Argentina, 1906-40**

Año	Porcentaje del total de derechos de importación con respecto al valor real de las importaciones de mercaderías	Año	Porcentaje del total de derechos de importación con respecto al valor real de las importaciones de mercaderías
1910	20,1	1926	15,3
1911	19,2	1927	15,5
1912	18,5	1928	17,4
1913	17,7	1929	17,3
1914	16,2	1930	16,7
1915	13,7	1931	21,7
1916	12,6	1932	28,6
1917	11,2	1933	28,7
1918	7,8	1934	22,4
1919	7,5	1935	23,1
1920	7,5	1936	23,3
1921	9,4	1937	22,0
1922	11,7	1938	21,9
1923	12,3	1939	20,2
1924	13,6	1940	15,4
1925	15,2		

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

**Cuadro IVd.2: Derechos recaudados en relación al valor real de las importaciones: 1913 y 1925 (países seleccionados)**

País	1913	1925
Australia	16,5	18,5
Canadá	17,1	15,1
Estados Unidos	17,7	13,2
Argentina	17,7	15,2

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

<sup>51</sup> Cuando se restan las importaciones libres de aranceles, este indicador de protección se eleva pero no más que lo que ocurre en otros países como Estados Unidos y Australia (Díaz Alejandro 1975, Cuadro 5-2, p. 280). Caben destacar dos hechos. Primero, en 1913-14 más del 60% de las importaciones libres de derechos provenían de Inglaterra. Segundo como se verá, después de la crisis del 30, la protección promedio aumenta y los controles cambiarios multiplicaron los efectos proteccionistas del arancel.



La lista de bienes que entraban al país libre de derechos indica que se trataban principalmente de insumos intermedios y bienes de capital. El Cuadro IVd.3 presenta la estructura de estas importaciones para 1927. Claramente, esta lista refleja dos cosas: primero, que para un segmento importante si no mayoritario, la protección efectiva recibida por el sector manufacturero era

positiva<sup>52</sup> y segundo, que si en algún momento el objetivo había sido otro, para entonces el arancel ya no tenía solo fines fiscales. De lo contrario, estas importaciones se hubieran gravado aunque solo de manera mínima. Sobre esto último cabe recordar que mientras en 1905-09, los derechos representaron el 53% de la recaudación total, para 1935-39 la incidencia había disminuido al 28%<sup>53</sup>.

**Cuadro IVd.3: Valor de las importaciones libres de derechos:  
1910-14 (millones de pesos oro)**

	Valor total para 1910-14
Animales en pie	4,7
Frutas	4,1
Baños parasiticidas	9,6
Bolsas de arpíllera para granos	3,8
Arpíllera para confeccionar bolsas	38,6
Nafta y aceite lubricante	42,4
Madera como materia prima o semi-terminada	6,0
Libros y material impreso	8,2
Hierro, acero y otros metales semi-terminados	31,2
Maquinaria agrícola	17,2
Equipos y materiales de transporte (principalmente para ferrocarriles y tranvías)	122,0
Carbón y coque	128,5
Equipos y materiales eléctricos	8,0
Materiales de construcción	18,5
Semillas para siembra	15,2
Otros productos fabricados de acero, hierro y otros metales	28,5
<b>Subtotal</b>	<b>486,6</b>
<b>Total de importaciones libres de derechos</b>	<b>513,5</b>

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

<sup>52</sup> Algunos historiadores parecen haber discutido, sobre si el arancel incentivaba o discriminaba la industrialización por ejemplo, con una estructura más elevada sobre los insumos que sobre los productos finales. Los números presentados y la propia racionalidad de la economía política de la protección en sus primeras etapas nos llevan a descartar esta posibilidad como fenómeno generalizado. Los intereses industriales estaban bien representados por la Unión Industrial Argentina (UIA) que había sido fundada en 1887. Sin embargo cabe destacar que algunas estimaciones para la década del 70 cuando el proteccionismo ya había cumplido tres décadas, muestran niveles de protección nominal más elevados para algunas industrias básicas que para algunos productos terminados (Berlinski 1971).

<sup>53</sup> Pareciera que con anterioridad, las finanzas públicas eran aún más dependientes de los aranceles de lo que muestran las cifras para 1905-09. Por ejemplo, en el debate sobre el alza de aranceles dispuesta por la Ley de Aduanas de 1876, Carlos Pellegrini afirmó que los aranceles debieran fijarse en función de la recaudación esperada y en esa oportunidad eso representaba: "...una suma considerable y no nos permite ser liberales, porque por medio del liberalismo no vamos a poder cumplir nuestras obligaciones..." (citado en Guerchunoff y Llach 2007, p. 42).



De lo anterior no se concluye que no hubo casos de protección en demasía<sup>54</sup>, pero nos ponemos del lado de aquellos que sostienen que hasta 1930 la economía de Argentina se mantuvo bastante abierta al comercio internacional tanto en relación a lo que sería su posterior experiencia, como en términos relativos a otros países de niveles de ingreso similares<sup>55</sup>.

#### IV.5 Conclusiones

Como consecuencia de la fuerte acumulación de factores productivos y una política de economía abierta como así también, de una relativa estabilidad financiera y fiscal, durante este largo período, la economía creció a la tasa mas elevada de todos los sub periodos analizados. Esta rápida acumulación estaba a su vez explicada por el retorno relativamente elevado que el país ofrecía a los factores productivos lo cual a su vez estaba influenciado de manera importante por las elevadas relaciones de tierra a trabajo y de tierra a capital. Por ejemplo, en varios años la diferencia con los salarios pagados en Italia -el principal origen de los inmigrantes-, llegó a ser más del doble.

Con respecto a la acumulación de capital, los historiadores han destacado el valor de instituciones estables como un incentivo fundamental para explicar el rápido proceso de acumulación durante este período. Reformas fundamentales durante las presidencias Mitre y Sarmiento determinaron una caída importante del riesgo país. Esta rápida acumulación de factores también explica porque el país experimentó un acelerado proceso de industrialización, a una tasa un poco mas alta que el sector agropecuario. Este fue un proceso mucho mas natural y encadenado con el crecimiento agropecuario, que una consecuencia de políticas proteccionistas o de shocks externos. Entre estos, el que mas impacto pudo haber tenido sobre la sustitución de importaciones fue la primera guerra mundial pero estos incentivos eran de duración incierta y ciertamente no determinaron la dinámica del proceso de industrialización.

Con respecto al rol de la protección, la misma parece haber tenido estabilidad y el nivel se ubicaba en

valores similares a los que entonces tenían otros países como Estados Unidos, Australia y Canadá. En términos relativos, Argentina se mantuvo abierta al comercio internacional tanto en relación a lo que sería su posterior experiencia, como en términos relativos a otros países de niveles de ingreso similar. Desde el lado de la revolución de los transportes de este período, la protección natural descendió bastante.

En resumen, esta claro que hasta 1930 hubo un importante desarrollo industrial y esto ocurrió precisamente cuando se consolidaba el crecimiento agropecuario. Durante estas décadas, las políticas permitieron que el comercio se transformara en el principal motor de crecimiento económico. Estos procesos fueron producto de la interacción entre la acumulación de factores y una economía competitiva. Otra lección de este período es que en términos sociales (empleo) no hay evidencias de que con posterioridad a la crisis del 30 era necesario efectivizar una mayor transferencia de recursos a favor del sector industrial porque hechos internos (por ejemplo, la desaceleración del crecimiento del recurso tierra en relación al crecimiento de los otros factores productivos), y externos (crisis y guerras) hubieran continuado naturalmente industrializando al país con márgenes de protección razonables. Es cierto que la legislación social quedó relegada pero también es cierto que durante la mayor parte de este período la economía funcionó cerca del pleno empleo y con salarios crecientes. Desafortunadamente estas lecciones no se aprendieron y a partir de los 30, el crecimiento equilibrado se rompe como consecuencia de crecientes intervenciones que comienzan a gestarse e implementarse.

#### V. Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1930-1945

El entorno económico y político que transcurre entre 1930 y 1945 fue generador de semillas que luego se transformarían en varias de las políticas extremas implementadas durante los gobiernos de Perón. Estas semillas no tenían necesariamente que germinar perodadas las circunstancias imperantes, terminaron germinando

<sup>54</sup> Por ejemplo, la cerveza y los vinos parecen haber estado sobreprotegidas durante esta primera etapa de industrialización.

<sup>55</sup> De manera bastante unánime, los historiadores afirman que esta característica de la política económica durante los primeros estadios de crecimiento debe mucho al Partido Socialista que por razones de costo de vida, se opuso tenazmente a proyectos proteccionistas.



con fuerza. Es probable que con liderazgo político el país podría haber retorna a varias de las políticas económicas que caracterizaron la década del 20 pero esto no ocurrió<sup>56</sup>. Primero la crisis del 30, luego el debilitamiento institucional con creciente intervencionismo militar que tenían sus propias preferencias industrializadoras y finalmente, la escasez de bienes importados asociada con la transformación en economías de guerra de los principales países abastecedores, determinaron que hacia el final de este periodo las políticas públicas fueran mucho mas intervencionistas y discriminatorias que las observadas al final del anterior.

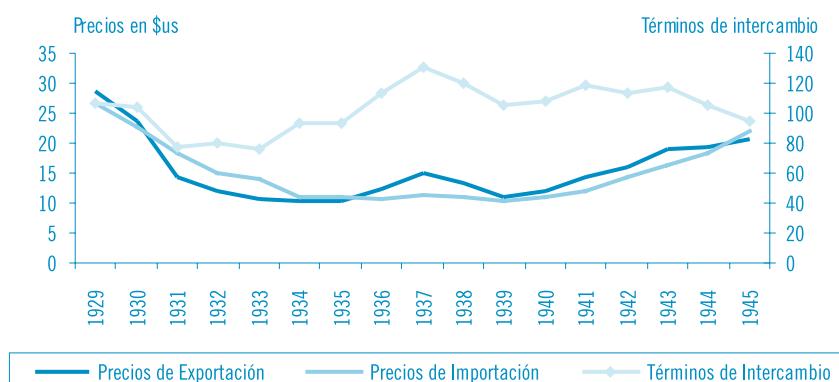
El gráfico V.1 muestra como la crisis del 30 generó una caída importante del precio de las exportaciones y de los términos del intercambio pero comenzando en 1932-33 estos se recuperan. La caída de los precios internacionales también fue acelerada por el súbito aumento del proteccionismo liderado por el Smoot Hawley Tariff Act de Estados Unidos. Sin embargo poco después, bajo la Presidencia de F. Roosevelt y a través de acuerdos bilaterales, este país y otros que lo siguieron comenzaron a desmantelar las medidas de la anterior Administración (Bhagwati 1988). El mundo no se acababa de reponer de esta crisis cuando comienza la segunda guerra mundial. Se aprecia también que la inestabilidad de los precios

internacionales durante la segunda guerra mundial fue menor que durante la crisis.

Es probable que la contracción de las exportaciones y el deterioro de la balanza comercial hubieran sido mucho mayores si en 1927 Argentina no hubiera decidido abandonar el patrón oro. Esta política permitió implementar una devaluación que aceleró la recuperación de las exportaciones, de la balanza comercial y de la industrialización por sustitución de importaciones (Díaz Alejandro 2001). El Gráfico V.2 muestra que si bien a partir de 1932 las importaciones se recuperaron, el país durante la crisis debe haber sentido los efectos de la escasez de varios bienes e insumos importados.

No solo las exportaciones de productos agropecuarios remontaron la caída de la crisis, pero como muestra el Gráfico V.3, también comenzaban a madurar algunas exportaciones no tradicionales. Se aprecia como las mismas fueron casi nulas hasta 1940 pero luego se aceleran hasta 1945 para finalmente desplomarse. Sobre esta breve experiencia exportadora, Llach (1984) concluye: "...La participación de las exportaciones industriales alcanzada en 1943 fue escasamente superada en la historia Argentina posterior, mientras que la contribución de las ventas externas a las ventas totales de algunas

**Gráfico V.1: Términos de intercambio nominales y precios de exportación e importación en dólares constantes de 1993: periodo 1929-1945.**

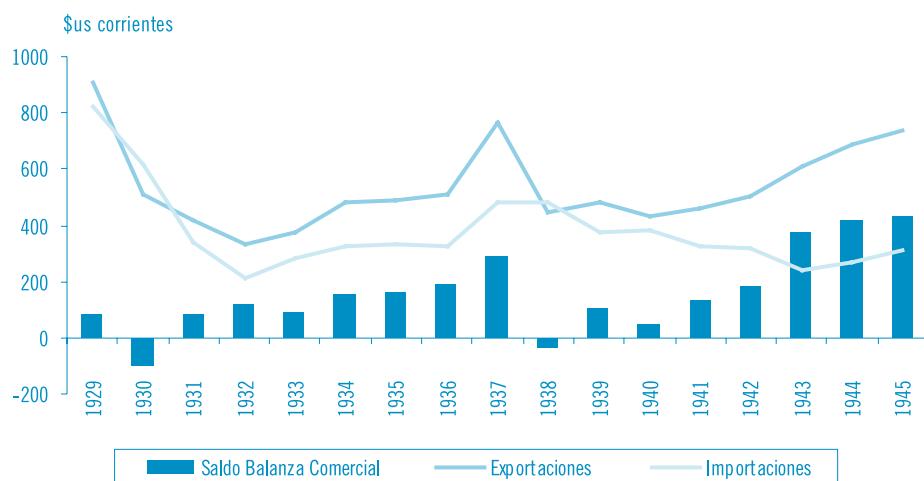


Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

<sup>56</sup> Llach (1984) presenta una interpretación de las fuerzas, de los personajes, y de las ideas en juego en aquellos años.

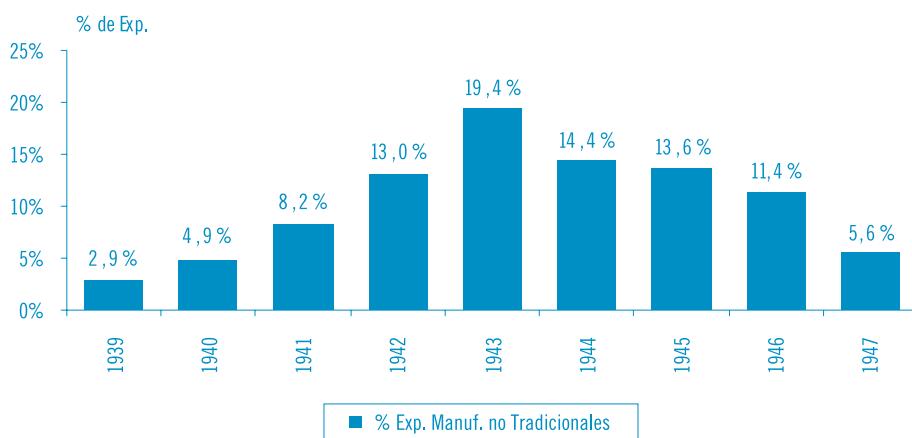


**Gráfico V.2: Exportaciones, importaciones y saldo de la balanza comercial (dólares corrientes)**



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

**Gráfico V.3: Participación de las exportaciones manufacturadas no tradicionales en el total (%): 1934-1946**



Fuente: Llach (1984).



industrias no fue igualada desde entonces...también se advierte la influencia negativa de la política económica a partir de 1944..." (p. 23)<sup>57</sup>.

Dada la relativa importancia que la recaudación arancelaria todavía tenía en aquellos años, la caída de las importaciones como consecuencia de la crisis también requirió de un ajuste fiscal que incluyó los siguientes elementos: i) una disminución de los niveles de gasto; ii) el establecimiento del impuesto a los reditos; iii) un impuesto a las ventas y, iv) un recargo arancelario del 10%. En relación al tema que nos ocupa, otra política de gran importancia fue el control de cambios. Debido a que al nivel fijado para el tipo de cambio oficial había un exceso de demanda por divisas, la asignación de las reservas se administró con criterios que luego caracterizarían las políticas cambiarias por varias décadas. Entre las prioridades más elevadas, se encontraban las necesidades del gobierno y las materias primas para la industrial nacional mientras que en las prioridades más bajas, se encontraban las remesas por utilidades y las repatriaciones de capital (Cortes Conde 2007). En promedio entre 1941 y 1945 el diferencial entre el dólar oficial y el paralelo fue de 10% pero como se verá, el mismo fue creciendo hasta llegar a 400% en 1951<sup>58</sup>.

Luego de la crisis vino la segunda guerra mundial, periodo durante el cual florecieron las exportaciones creciendo un 60% entre 1940 y 1944 (Gráfico V.2). Nuevamente debido a la transformación en economías de guerra, durante estos años los países centrales no pudieron abastecer totalmente la demanda por importaciones y en esta situación, se generaron saldos comerciales crecientes dando origen a una importante entrada de divisas que

el Banco Central, creado en 1935, acumulaba en su tesoro. Dado que contra las compras de estas divisas se generaba una importante emisión monetaria, comenzaron a aparecer presiones sobre el nivel de precios que con el tiempo generó presiones por aumentos salariales.

Tres políticas adicionales distorsionaron los incentivos relativos entre el sector agropecuario y el sector industrial: la creación de la Junta Nacional de Granos, el Pacto Roca-Runcinam, y la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares (DGFM) en 1943. Con el tiempo la DGFM se transformó en líder de la industrialización pesada principalmente durante los gobiernos de Perón. Inicialmente, la Junta Nacional de Granos intervino para proteger los precios recibidos por los productores de la caída que sufrían en los mercados internacionales pero durante los gobiernos de Perón, se transformó en un mecanismo para discriminar contra el sector. En cuanto al Pacto Roca-Runcinam de 1933, el mismo le asignaba a la Argentina una cuota importante en el mercado inglés de carnes a cambio de que esta separara un determinado monto de recursos para financiar las importaciones provenientes de Inglaterra como también, los servicios de la deuda<sup>59</sup>.

En resumen, entre 1930 y 1945 las políticas públicas tuvieron que ajustarse a circunstancias extremas y excepcionales de la economía internacional. El juicio de la historia parece inclinarse a favor de un "trabajo relativamente bien realizado durante estos años". Este juicio se basa en el carácter amortiguador de los shocks externos que las mismas tuvieron. Sin embargo, el golpe militar que derrocó al gobierno democrático hizo que este período naciera con un extremo debilitamiento institucional

<sup>57</sup> Llach (1984) concluye que: "...Las cifras presentadas indican con claridad que el aspecto "exportacionista" de la estrategia Pinedo no solamente era factible durante los años de la Segunda Guerra, sino que se imponía con naturalidad..." (p. 25). Las exportaciones manufactureras no tradicionales que más crecieron entre 1939 y 1943 incluyeron los textiles, los productos químicos y las confecciones.

<sup>58</sup> Ante la creciente escasez de divisas, la administración de las prioridades se hizo cada vez más intensa llenándose la historia de casos de corrupción asociados con la asignación burocrática de las mismas.

<sup>59</sup> La historia nacionalista le ha bajado el pulgar a este acuerdo en parte porque Argentina cedió demasiado y en parte porque Inglaterra discriminaba a favor de países como Australia y Canadá. Dada la crítica situación por la que atravesaba el país en aquellos momentos, una interpretación alternativa de Cortes Conde (2007) es la siguiente: "...No es el caso de tratar ahora si la Argentina hubiera podido obtener mejores condiciones comerciales, ni la discriminación de que fue objeto debido a las preferencias imperiales. Si se hicieron concesiones a Gran Bretaña para continuar el comercio de carnes (aun en volumen inferiores a la crisis) ello tal vez se haya debido, en una medida no desdeñable, a la presión de las propias compañías británicas de ferrocarriles, seguros etc., que debían cobrar dividendos, intereses, etc. En este sentido, parte de esa deuda se pagó con comercio..." (p. 101).



hecho que perdura hasta nuestros días. En este sentido, el golpe militar fue la semilla que luego germinó en reiteradas violaciones a la anterior fortaleza institucional que tantos frutos le había aportado a la sociedad<sup>60</sup>.

Como consecuencia de estos hechos, la tasa de crecimiento del PBI cayó de 5% anual acumulativo entre 1875 y 1930 a 2,2% en 1930-1945 (Cuadro IIIb.1). Paralelamente y en parte como consecuencia de las nuevas políticas, el gráfico V.4 muestra como durante este periodo los ritmos de crecimiento agropecuario e industrial comienzan a divergir de manera importante. También hay que notar que tanto o más incentivos que las políticas a favor de la industria fueron ocasionados por la escasez de importaciones durante la crisis del 30 y durante la Segunda Guerra. Aún en ausencia de las nuevas medidas proteccionistas, estos shocks externos hubieran acelerado el proceso natural de sustitución de importaciones asociado con los niveles crecientes de ingreso per capita que se venía desarrollando.

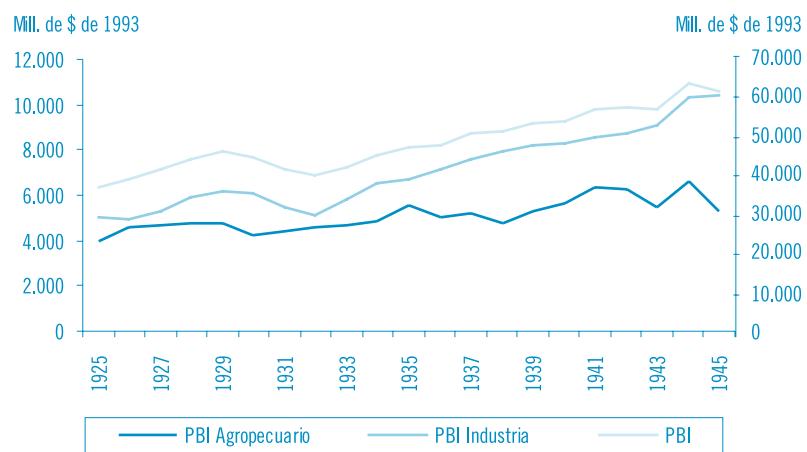
Sea como sea, durante estos años, el país ya no recibía flujos importantes de inmigrantes ni capitales como ocurría durante la década del 20. Cabe presumir por lo tanto que

la industrialización de este periodo, en parte forzada por las circunstancias, haya succionado factores productivos de otros sectores incluyendo el sector agropecuario. Si es así, las leyes económicas comenzaban a presionar para que la retribución a los factores en los que el país no estaba relativamente bien dotado, trabajo y capital, mejorara (Sección II). Con naturalidad el mercado hubiera producido esta mejora pero la agudización de las políticas proteccionistas durante los gobiernos de Perón iban a desequilibrar esta tendencia de una manera tan aguda que la sociedad terminó pagando costos elevadísimos.

## VI. Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1945-1955

Los gobiernos del General Perón -quien asume en Junio de 1946- marcan definitivamente un antes y un después en la historia del crecimiento industrial y agropecuario del país. Si durante el periodo anterior había quedado algún margen para reencauzar la economía por la senda del crecimiento y desarrollo sustentable, durante estos gobiernos desapareció de una forma tan contagiosa que, salvo por un frustrado intento de fines de los 70, hasta

Gráfico V.4: PBI agropecuario, industrial y total: 1925-1945



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

<sup>60</sup> Este periodo ha pasado a la historia política como uno de fraudes electorales (Botana 2007). Sin embargo, según Díaz Alejandro (1975) esto no impidió que estos gobiernos confiaran "...en un equipo de técnicos competentes, capaces de conducir con acierto la política económica..." (p. 108). Argentina sin embargo, es un claro ejemplo de lo que ocurre cuando no se respetan las instituciones y de la imposibilidad de reencauzar la política económica en estas condiciones.



1990 (y nuevamente desde 2002/03 hasta el presente) el país quedó sumergido en variaciones de las políticas implementadas durante estos años.

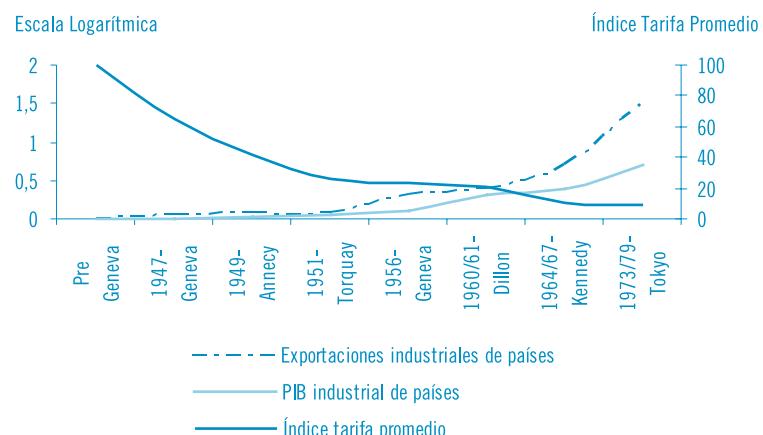
A diferencia del periodo anterior, durante estas décadas no hubo shocks externos que empujaran a una intervención creciente del Gobierno y por el contrario, el cerramiento de la economía y las políticas populistas fueron generadas y retroalimentadas endógenamente. Para cuando Perón asumió, la conferencia de Bretton Woods ya había tenido lugar (1944)<sup>61</sup> y en 1945, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional comenzaron a operar pero recién en 1956 Argentina se decidió a ser miembro de estos organismos.

Poco después, en 1947 se lanza el GATT junto con la primera ronda de negociaciones comerciales multilaterales. Como muestra el Gráfico VI.1, el comercio y el crecimiento de los países participantes se aceleraron pero ni este ni los gobiernos que lo siguieron hasta 1990, prestaron mucha atención al mundo crecientemente globalizado que

estaba renaciendo a su alrededor. Nótese en particular, la acelerada disminución del índice de protección de estos países entre 1947 y 1951 es decir, durante los primeros cuatro años del GATT.

Se concluye entonces que las señales eran claras de que a partir de la segunda mitad de los 40, Argentina tuvo la oportunidad de pertenecer a un mundo con acceso al crédito y crecientemente abierto al comercio multilateral. Es cierto que esta apertura no era tan clara para los productos agropecuarios, pero las posibilidades de mejorar el acceso a los mercados externos no estaban totalmente descartadas. Con su ausencia de las discusiones multilaterales, los países exportadores eficientes como Argentina y Australia (sección X) facilitaron el crecimiento del proteccionismo agrícola que ya había despuntado su cabeza durante la crisis del 30<sup>62</sup>. El Gobierno y la sociedad de los 40 y varios de los sucesivos, eligieron no pertenecer a este mundo (o pertenecer de una manera preferencial) y las consecuencias de esta decisión serían muy costosas<sup>63</sup>.

**Gráfico VI.1: Exportaciones, PBI e índice del nivel promedio de aranceles de los países industriales: período pre-Ginebra hasta finales de la Rueda Tokio**



Fuente: Inferido de los Gráficos 1 y 3 de Bhagwati (1988).

<sup>61</sup> Argentina fue de los pocos países relativamente importantes que no participaron en esta conferencia.

<sup>62</sup> Hay dudas fundadas sobre si la historia del proteccionismo agrícola hubiese cambiado como consecuencia de la presión de los exportadores eficientes en las negociaciones multilaterales. De todas maneras, si la Argentina hubiera sido uno de los primeros miembros habría tenido la oportunidad de disminuir los efectos negativos de este proteccionismo negociando según las reglas del GATT, estas barreras bilaterales con la larga lista de países que luego solicitaron ingreso a esta organización.

<sup>63</sup> Argentina ingresa al GATT recién en 1960. Dado el trato especial y diferencial regulado en la Parte IV del GATT, la membresía no conllevaba obligaciones de negociar activamente (Bhagwati 1988) y en los hechos hasta la Rueda Uruguay, ni Argentina ni otros países latinoamericanos lo hicieron.



La economía se cerró, crecieron los oligopolios privados y estatales<sup>64</sup>, se nacionalizaron los depósitos, se combatió al capital extranjero, y desapareció la competencia. Desde por lo menos 1870, la economía se había movido cerca o sobre su frontera de posibilidades de producción pero a partir de 1945, esta ha estado tan lejos que la misma desapareció del radar. Respecto a la política comercial como se dijo, sobresale el total cerramiento de la economía ya que como principio de acción, las importaciones de todo lo que se producía domésticamente estaban prohibidas o restringidas cuantitativamente. Dada la naturaleza burocrática con que se administraron los controles cuantitativos, el arancel perdió su poder de indicar la estructura de incentivos y guiar la asignación de recursos. Esta tarea quedó ubicada en oficinas de distintos ministerios que operaban de manera oscura cuando no corrupta. Como se vera en el siguiente punto, cuando a partir de 1955 comienza un proceso de arancelamiento<sup>65</sup> y mayor transparencia, quedaría en claro lo irracional y arbitrario que fueron las políticas comerciales de este periodo que como se dijo, con altibajos perdurarían hasta 1990.

Durante los primeros años de su implementación, el impacto de esta política sobre el costo de vida estuvo amortiguado por un tipo de cambio real bajo (Cuadro VI.2) que fue facilitada por: i) la mejora de los términos del intercambio de la posguerra y, ii) el cierre de la economía. Los controles de precios también jugaron un rol en disminuir temporalmente la inflación subyacente. El Gráfico VI.2 muestra que los años inmediatos de la posguerra, entre 1945 y 1948, el precio de las exportaciones mejoró significativamente.

Los números en el Cuadro VI.1 que miden la brecha porcentual entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio paralelo ofrecen una idea de la magnitud de las distorsiones en el mercado cambiario que afectaron la producción de bienes transables y en particular, los exportables<sup>66</sup>. También se fijaron tipos de cambio múltiple con los valores mas altos para las exportaciones no tradicionales y los mas bajos para las exportaciones agropecuarias y la importación de insumos esenciales para la industria. Con estas medidas comenzaba lo

Gráfico VI.2: Términos del intercambio: 1945-1955



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

<sup>64</sup> El Cuadro 9 (p. 160) de Cortes Conde (2007) presenta una lista de las empresas públicas durante estos años.

<sup>65</sup> Por arancelamiento se entiende el proceso de transformar las restricciones cuantitativas en derechos ad-valorem de importación o exportación según corresponda.

<sup>66</sup> Cortes Conde (2007, p. 155) estima que durante 1946-48, el diferencial de cambios proveyó al gobierno un monto equivalente a 3,7% del PBI.

**Cuadro VI.1: Brecha cambiaria en porcentajes**

Años	Porcentajes
1941-1945	10%
1946	11%
1947	28%
1948	147%
1949	265%
1950	275%
1951	400%
1952	286%
1953	235%
1954	345%
1955	100%

Fuente: Cortes Conde (2007).

que con el tiempo se conocería como la “promoción de exportaciones no tradicionales” es decir, subsidios a las exportaciones de industrias protegidas que enfrentaban un sesgo antiexportador que con el tiempo también mostraron su fracaso<sup>67</sup>.

Además de un claro sesgo industrialista, las políticas proteccionistas de estos años también tuvieron como objetivo elevar el salario real urbano y las cifras del

Cuadro VI.2 indican el grado en que esto fue posible. Claramente las impresionantes rentas proteccionistas otorgadas a muchos de los industriales de esos años tuvo que ser compartida con los trabajadores por lo menos, de aquellos que estaban sindicalizados, mientras el resto del país sufría estancamiento o retrogradación. De esta manera, nacía un poderoso aparato sindical que persiste hasta nuestros días y como consecuencia en parte de su accionar, un porcentaje creciente de trabajadores quedó relegado a la informalidad. Era claro entonces (como lo es ahora) que o se disminuía los beneficios por trabajador para cubrir un mayor porcentaje de la población activa, o muchos de estos terminarían en la informalidad. El tiempo mostró que la sociedad eligió la alternativa más inequitativa.

El Gráfico VI.3 muestra que el PBI agropecuario continuó su tendencia al estancamiento, que había comenzado en los 30, mientras el PBI industrial mostraba un crecimiento explosivo y el PBI per capita acentuaba su relativa declinación. Resultaba claro que unos sectores comenzaban a crecer a expensas de otros y desafortunadamente para la sociedad en su conjunto, se desarrolló una ideología seudo intelectual pro industrialista casi a cualquier costo incluido el estancamiento para todos. Entre 1945 y 1955 el PBI agropecuario creció un 22% mientras el industrial

**Cuadro VI.2: Tipo de cambio real exportador y salario real: 1939-1949 (base 1939=100)**

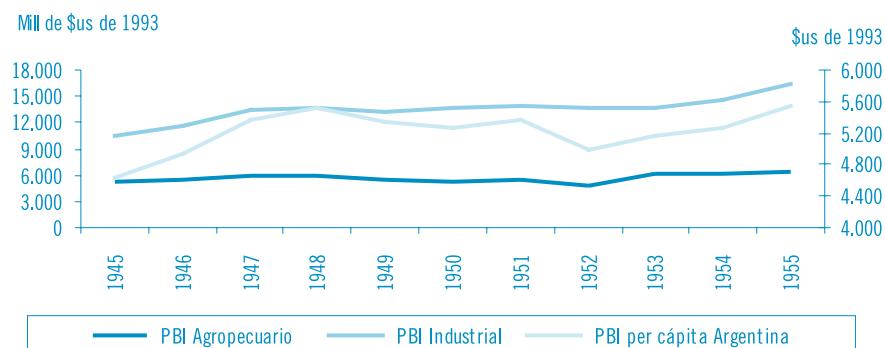
Año	Tipo de cambio exportador sobre costo laboral	Salario nominal por obrero sobre costo de vida
1939	100,0	100,0
1940	100,9	96,9
1941	106,0	97,1
1942	108,5	97,3
1943	103,3	100,3
1944	97,1	110,1
1945	82,9	100,4
1946	80,9	106,2
1947	76,7	129,8
1948	60,5	156,6
1949	43,1	162,4

Fuente: Llach (2002).

<sup>67</sup> La naturaleza de los subsidios implícitos en estas políticas varió con el tiempo pero nunca dejaron de ser subsidios que solo fueron eliminados a principios de los 90.

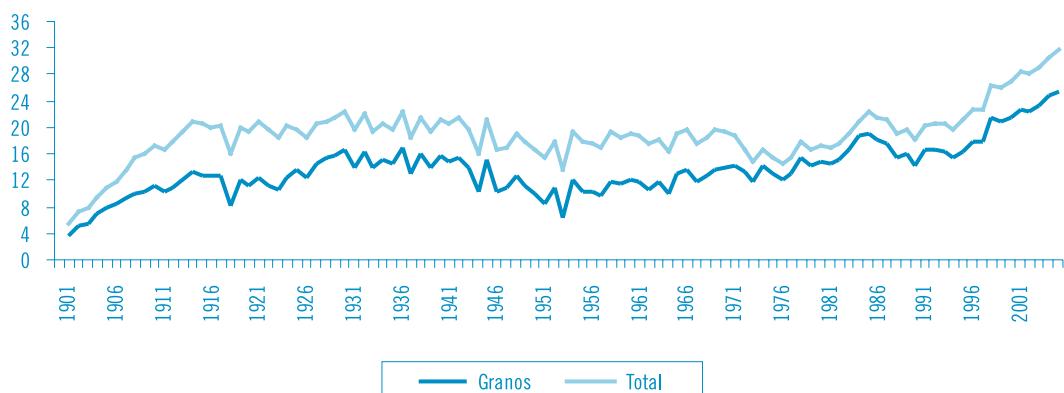


Gráfico VI.3: PBI per cápita, PBI agropecuario y PBI manufacturero: 1945-1955



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

Gráfico VI.4: Áreas cultivadas con cereales, oleaginosos y forrajeras: 1901-2005 (millones de Has.)



Fuente: Reca (2006).

creció un 59%. No llama la atención que de todos los períodos incluidos en el Cuadro IIIb.1, el correspondiente a 1945-55 es el que presenta la mayor discrepancia entre el crecimiento industrial y el crecimiento agropecuario<sup>68</sup>. De esta manera, se perdía de vista el hecho de que a largo plazo en una economía con menos protección y mayor crecimiento puede haber -y en otras partes del mundo hubo- mas industria y mas producción agropecuaria que en una economía cerrada. Desde entonces y casi sin interrupción, la política económica ha estado mas influenciada por el rédito político de corto plazo que por

el bien común y en este proceso y a diferencia de otros países agroindustriales, la desigualdad del ingreso continuo creciendo (Sección X).

El comportamiento del área sembrada dramatiza lo que estaba ocurriendo en el sector agropecuario. Como muestra el Gráfico VI.4, este indicador que había comenzado a estancarse en los 30, entra en una profunda caída a como consecuencia de las políticas proteccionistas implementadas durante este período. Así se llega a la famosa campaña 1952/53 que con la menor área

<sup>68</sup> La expansión durante este período se produjo fundamentalmente entre 1946 y 1949 porque después sobrevino el estancamiento.

sembrada del siglo y condiciones climáticas adversas se cosecha una cantidad similar a la de 1904; 50 años antes. Dado que lo producido no alcanzó para abastecer el mercado interno, en este año, la Argentina tuvo que importar trigo por única vez en el siglo XX<sup>69</sup>.

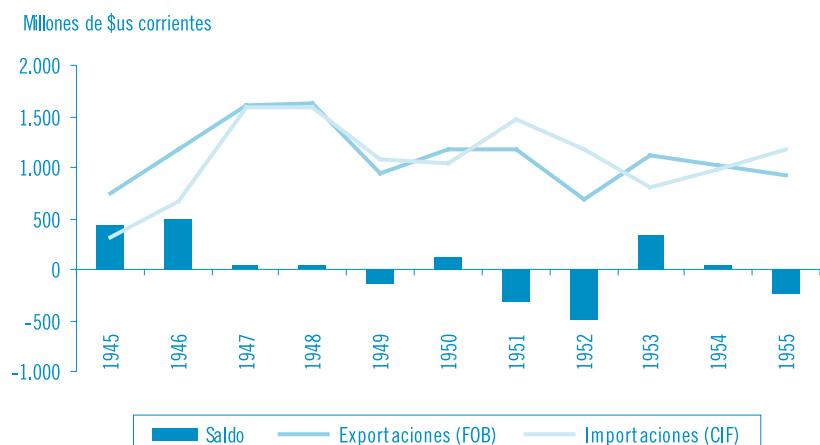
En este contexto, el comercio exterior se desplomó y Argentina perdió una participación importante en los flujos mundiales de comercio. Por ejemplo, mientras que en 1929 Argentina tenía una participación de 3,1% en las exportaciones mundiales, para 1950 había caído a 2,3% es decir, una disminución de 26%. Según los datos del Gráfico VI.5, durante 1946-47 el promedio de las exportaciones fue de USD 1394 millones, y para 1954-55 esta cifra fuera solo USD 975 millones es decir, un 42% menor. Le llevaría al país años para recuperar el anterior pico. Las importaciones también cayeron pero en menor magnitud y las políticas autarquistas terminaron haciendo la economía y algunos sectores de la industria en particular, sumamente vulnerable a insumos importados que eran imprescindibles para mantener este sector en

funcionamiento. Esto ocurría fundamentalmente en las industrias intensivas en capital (Sección IX).

Los mercados de capital y trabajo reflejaron con claridad los profundos cambios que estaban ocurriendo en la economía real como consecuencia de las políticas públicas. Por ejemplo, respecto a la inversión, el país no contaba con suficientes ahorros y el capital extranjero le escapó a la Argentina mientras se desplomaban las importaciones de equipos durables de producción. Como se dijo, Perón comenzó su periodo fustigando al capital extranjero para luego, ante la crisis externa de principios de los 50 y la falta de divisas y dependencia creciente de los insumos importados, coquetearlo. Para entonces, ya era tarde.

Lo ocurrido en el mercado de trabajo y la reasignación de factores entre sectores fue particularmente dramática. Los movimientos comienzan con un anormal aumento forzado del salario real del 60% entre 1945 y 1949 (Cuadro VI.2) que beneficio principalmente a los obreros urbanos

Gráfico VI.5: Comercio exterior: 1945-1955



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

<sup>69</sup> La probabilidad de que esto ocurra nuevamente en la campaña 2009/10 está creciendo de manera acelerada.



**Cuadro VI.3: Distribución de las variaciones en la población económicamente activa: 1940-55 y 1947-1955 (porcentajes del total)**

	CONADE 1947/1955
Total	100
Sector Rural	-15
Petróleo y Minería	1
Industrias manufactureras	29
Construcción	15
Servicios Públicos	2
Transporte	11
Comunicaciones	2
Comercio, Finanzas y Servicios de Vivienda	17
Servicios del Gobierno General	17
Otros Servicios	21

Fuente: Díaz Alejandro (1975).

sindicalizados. Esta variación de salarios relativos incentivo la migración rural-urbana y el desempleo a la Harris-Todaro (1970), quedo escondido en los crecientes niveles de empleo público<sup>70</sup>. La magnitud de la migración concentrada en unos pocos años es también significativa. Se estima que para 1947 el 20% de la población rural de 1943 se desplazó a zonas urbanas (Díaz Alejandro 1975) y los números muestran que estos movimientos continuaron. El Cuadro VI.3 muestra la distribución sectorial de la variación de la población económicamente activa de donde surge claramente la importante perdida de mano de obra en el sector rural como consecuencia de una masiva migración rural-urbana. De acuerdo a datos elaborados por el CONADE (Consejo Nacional de Desarrollo), entre 1947 y 1955 el número de trabajadores rurales disminuyó un 15% mientras que el mayor incremento de empleo se observó en el sector manufacturero: 29%. Es decir, entre 1945 y 1955 la migración rural-urbana fue masiva y siguiendo

las consecuencias de las políticas anti-agropecuarias el interior comenzaba a despoblarse<sup>71</sup>.

Como muestra el Gráfico VI.6, los aumentos de salarios y en general las políticas expansionistas, también desataron la inflación que con altos y bajos ha afectado profundamente la economía durante varias décadas y que persiste hasta la actualidad.

En resumen, la estrategia de industrialización de Perón logró su objetivo pero a un costo económico y social enorme<sup>72</sup>. Según Díaz Alejandro las: "...políticas peronistas dan la impresión de un gobierno interesado no tanto en fomentar la industrialización cuanto 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..."

<sup>70</sup> Harris-Todaro (1970) racionalizan la migración rural urbana como un proceso de formación de expectativas que lleva a los trabajadores rurales a trasladarse a los centros urbanos en función de salarios esperados y posibilidades de empleo mas elevados que los que realisticamente debían esperar. El problema radica en que estos trabajadores rurales no tenían en cuenta (por falta de acceso a la información) el desempleo y subempleo escondidos haciendo que el salario esperado fuera demasiado elevado en relación a los promedios efectivamente pagados. De esta manera migró gente que aceptaba salarios mas bajos (quizás mas bajos que en el sector rural) que los esperados o entraba al grupo de desocupados.

<sup>71</sup> Cuando se encontraron con la realidad que pintaban las informaciones no eran tales, muchos ya no podían volver o porque habían vendido sus activos o porque los hechos mostraban que no había trabajo ni en el campo ni en la ciudad. Así comenzó el proceso de marginalidad.

<sup>72</sup> En este contexto, la agroindustria que había motorizado la industrialización durante las primeras etapas de crecimiento, también se resintió (sección X).





Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

(Díaz Alejandro 1975, p. 129). Desafortunadamente, debido a que las políticas de las siguientes décadas quedaron contagiadas por varios elementos retardantes de este período (políticas expansionistas, un poderoso aparato sindical, empresas públicas ineficientes, proteccionismo excesivo, etc.), los efectos negativos no terminaron con la caída del General Perón.

En 1935-39, el ingreso per cápita de Argentina era un 70% del observado en Estados Unidos mientras que para 1951-55 esta cifra había disminuido a 50% y esta tendencia continuaría. De esta manera estrepitosa, se aceleraba la caída relativa de Argentina en el concierto de naciones y comenzaba lo que iba a ser un sostenido camino de declinación económica, social, política y moral.

## VII. Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1955-1990

Este largo período incluye un fracasado intento de apertura comercial (1976-1981) que estuvo mal diseñado y mal ejecutado. Su consecuencia de corto plazo sobre el crecimiento agropecuario e industrial sin embargo surge, claramente en las estadísticas que se presentan mas abajo. Algunos historiadores como Cortés Conde (2007) también subdividen este período en 1955-73 período durante el cual la economía creció, y 1974-89 al que titula como el de la Gran Depresión. En línea con el marco de referencia de la Sección II, hay dos razones por las cuales este período es relativamente homogéneo: su continua

decadencia institucional y salvo por el fracasado intento de apertura mencionado, su elevado nivel de cerramiento a la competencia externa.

Con respecto al primer tema, en su identificación de los factores que hicieron fracasar la industrialización de Argentina entre 1945 y 1983 Llach (2002) explica que el mismo: "...no debería sorprender, porque los cuarenta años que nos ocupan fueron testigos, por sobre todas las cosas, de un dramático deterioro institucional. Solo 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 computo desafía la prolíjidad del historiador. En este contexto de ilegalidad casi permanente, sin dudas causa principal de lo que sobrevendría, la violencia fue creciente y alcanzó su pináculo en los casi quince años iniciados después de 1966 cuando, no solo el margen de la legalidad sino también de toda norma ética, campearon primero la guerrilla y luego su represión desde el estado. Esto no fue todo porque hacia fines del período la Argentina estuvo al borde mismo de una guerra con Chile y luego se atrevió a una guerra contra el Reino Unido después de la ocupación de las islas Malvinas..." (p.1). Desde 1983 la Argentina vive en democracia pero el legado para el Dr. Alfonsín -primer Presidente constitucional post-militar- fue demasiado pesado para poder corregir los errores acumulados, y los desórdenes fiscales y de competitividad se agudizaron hasta llegar a una caída del ingreso per cápita que representa un record histórico.



Como se ha dicho, con respecto a los niveles de apertura, la política comercial fue en algunos años de este periodo algo mas transparente que la observada entre 1945 y 1955, pero no menos proteccionista y estas décadas de cerramiento contrastan con lo que ocurría en el mundo. Si Perón pudo haber tenido alguna duda de hacia adonde se dirigía el sistema multilateral en la segunda mitad de los 40, para la segunda mitad de los 50 los beneficios de la globalización y el crecimiento asociado con las exportaciones ya eran bastante claros. Para entonces ya se habían concluido cuatro (de un total de ocho) rondas de negociaciones comerciales multilaterales bajo el paraguas del GATT y los logros en términos de apertura multilateral eran muy importantes: para los países participantes, las negociaciones comerciales se habían transformado en un importante motor de crecimiento (Gráfico VIb.1). Sin embargo durante este periodo, los gobiernos de Argentina insistieron con sus políticas de cerramiento y solo recién hacia fines de los 80 floreció la idea de que detrás de los esfuerzos unilaterales, regionales y multilaterales de integración económica, había importantes beneficios para cosechar<sup>73</sup>.

¿Hasta que grado se mantuvo cerrada la economía? Comenzando con la segunda mitad de los 50, se destacan en primer lugar, las políticas del Presidente Frondizi quien a diferencia de Perón atrae con éxito a las inversiones extranjeras y lanza un importante programa de estabilización que incluye: devaluación<sup>74</sup>, arancelamiento de muchas de las restricciones cuantitativas que habían estado vigentes durante el anterior periodo, se reintroducen los derechos de exportación<sup>75</sup>, y se levanta el control de precios entre otras medidas. Al igual que muchos de los subsiguientes programas de estabilización, no paso mucho tiempo hasta que este comenzó a hacer agua<sup>76</sup>.

A diferencia del periodo que concluye en 1955, hasta principio de los 70 los sucesivos gobiernos intentaron atraer la inversión extranjera y 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. Por ejemplo, la Ley 14.180 le otorgo al capital extranjero el mismo trato que al nacional y ambos estaban protegidos por la política comercial del Decreto 11917 de 1958 que clasificaba 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, vidrio, algunas maquinas y motores industriales estaban incluidos en la listas 2 y 3 que 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 deposito previo de 500% porque estos no son momentos para gastar divisas en lo que tenemos ni en artículos de lujo..." (Memoria Anual del BCRA 1959).

Dado el desarrollo de los mercados laborales caracterizado por crecientes impuestos sobre el salario y un sindicalismo confrontativo, que comenzó a crecer durante la era-Perón a expensas de la creación de muchos empleos, no sorprende que el capital extranjero atraído por estos incentivos haya invertido en técnicas capital intensivas como muestra el Cuadro VII.1. Como se vera en la sección IX, durante este periodo hubo muchas otras distorsiones en los mercados de capital y de trabajo que aumentaron los costos

<sup>73</sup> Cabe recordar que en 1960 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) cuyo principal objetivo era avanzar hacia el libre comercio regional de acuerdo a un programa acordado de desgravación. Sin embargo de acuerdo a Alemann (2009) los intereses proteccionistas de América Latina hicieron abortar el programa y los objetivos. Finalmente, ante la evidencia de la realidad, la ALALC fue sepultada y en 1980, lo que quedó de ella, se transformó en ALADI (Asociación Latinoamericana de Intercambio) un nombre mas cercano a la realidad.

<sup>74</sup> El dólar encuentra su equilibrio en el mercado libre de cambios que imperó durante 1959 y luego queda fijado.

<sup>75</sup> Como se verá, desde los 40, las retenciones sobre las exportaciones (explícitas o implícitas en tipos de cambio múltiple) se transformaron en una importante fuente de fondos de la tesorería principalmente, en los momentos inmediatos posteriores a las devaluaciones. De esta manera, el gobierno se apropiaba de la renta extraordinaria implícita en un tipo de cambio real elevado-, y disminuía los derechos a medida que el peso se apreciaba.

<sup>76</sup> Ver Cortes Conde (2007), p. 236 y siguientes para una descripción de la evolución de este plan de estabilización y otros que le siguieron.



Cuadro VII.1: Productividad laboral entre empresas extranjeras y domésticas

Industria	Razón de Productividad	Industria	Razón de Productividad
Alimentos	0,90	Minerales no Metálicos	1,41
Bebidas	1,54	Metales Básicos	1,79
Tabaco	1,84	Productos de Metales	1,74
Textiles	1,27	Maquinaria	2,57
Caucho	1,26	Aparatos Eléctricos	3,03
Químicos	1,43	Equipos de Transporte	5,11
Refinado de Petróleo	2,60	<b>Total</b>	<b>2,12</b>

Fuente: Sourrouille (1976), Cuadro 28.

laborales incentivando el uso de técnicas intensivas en capital tanto en empresas extranjeras como nacionales.

Durante la era post-Perón hubo tantas estructuras de protección como Ministros de Economía pero la naturaleza de los mismos permaneció altamente proteccionista. Un par de ejemplos, adicionales al ya presentado del Gobierno de Frondizi, ilustran. Las devaluaciones durante este largo periodo fueron compensadas por lo cual cuando ocurría una, la estructura arancelaria de importación disminuía y aumentaban los derechos de exportación. Esto ocurrió: i) a finales de los 50; ii) nuevamente entre 1966 y 1968; iii) a principios de los 70; iv) entre 1976 y 1977 y, iv) durante los 80. Cada una de estas devaluaciones tenía lugar cuando el déficit de balanza de pagos llegaba a una situación insostenible y eran acompañadas por efectos recesivos. La razón de estos efectos estaba asociado con el hecho de que las devaluaciones disminuían los salarios reales y dadas las políticas comerciales autárquicas y los desfasajes naturales en la respuesta de la oferta agropecuaria a mayores precios, en el corto plazo, la economía no respondía dinámicamente<sup>77</sup>. Estos episodios se repetían periódicamente como la maldición de Sísifo ya que los gobiernos de esta época (y aún en la actualidad) no aprendían la lección, o no tenían el poder político para cambiar el rumbo. En estas condiciones, el crecimiento agropecuario e industrial quedó afectado mas por la

coyuntura y los grupos de presión empresarial y sindical, que por políticas públicas que hubieran permitido el desarrollo de sus potencialidades.

Para complementar la dimensión del nivel y estructura de la protección que siguieron al esquema de fines de los 50 resumido mas arriba, es útil recordar otras dos estructuras. Primero, previo a la reforma de 1967, algunos de los aranceles eran los indicados en el Cuadro VII.2.

Segundo, conjuntamente con la devaluación de 1966-68, esta estructura fue cambiada por la que se indica en el Cuadro VII.3<sup>78</sup>. La disminución de los valores en relación a los presentados en el Cuadro VII.2 parece indicar que se estaba en presencia de una apertura económica pero debido a los elevados niveles de agua (redundancia) en el arancel pre-1967, esto era una ilusión óptica<sup>79</sup>. Como se aprecia, los aranceles de 1967 variaban según: i) tipo de bien, ii) grado de elaboración y, iii) si se producían o no domésticamente. Este esquema parecerá un poco más sofisticado que el legislado anteriormente pero su objetivo seguía siendo el mismo es decir, proteger la producción manufacturera no tradicional de toda competencia externa.

Además del nuevo esquema de protección arancelaria, la devaluación compensada se completaba con derechos sobre las exportaciones tradicionales que llegaban al 25%,

<sup>77</sup> Este comportamiento atípico fue inicialmente formalizado por Díaz Alejandro (1966).

<sup>78</sup> Este episodio representa un claro ejemplo de lo que se conoce como “devaluación compensada”.

<sup>79</sup> La redundancia arancelaria también conocida como agua en el arancel, es la diferencia entre el arancel implícito en los precios internos y el arancel legislado. Por ejemplo, si el arancel legal es 100% pero la diferencia de precios de los productos en el mercado interno con los internacionales es de 50%, luego la redundancia arancelaria es de 50%.



Cuadro VII.2: Arancel legal en una muestra de industrias

Sectores	Arancel	Sectores	Arancel
Combustibles y electricidad	91	Cuero	239
Alimentos y bebidas	139	Vidrio, piedras y cerámicas	209
Tabaco	175	Metales	212
Textiles	71	Hierro y acero	173
Vestimenta	306	Vehículos y maquinaria no eléctrica	186
Papel	206	Automóviles y tractores	521
Productos químicos	197	Maquinaria eléctrica	207
Caucho	190	<b>Promedio</b>	<b>181</b>

Fuente: FIEL (1980) citado en Cavallo y Cottani (1991).

Cuadro VII.3: Arancel legislado en 1967

Tipo de Bien	Grado de Elaboración	* Producido Domésticamente **No Producido	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
			40	50	60	70	80	90	100	110	120	130
Insumos Intermedios	A*	40	50	60	70	80	90	100	110	120	130	
	B**	5	5	10	20	20	20	30	30	40	40	
Bienes de Consumo	A*	110	110	120	120	130	130	130	130	140	140	
	B**	30	40	50	60	70	80	90	100	110	120	
Bienes de Capital	A*	40	50	60	70	70	80	80	90	90	100	
	B**	30	30	30	40	40	40	40	50	50	50	

Fuente: Decreto 1410/67

y con subsidios financieros y fiscales a las exportaciones no tradicionales (Cavallo y Cottani 1991). En el primer estudio exhaustivo de la tasa de protección efectiva (TPE) realizado por Berlinski y Schydlowsky (1977) con datos de 1969, un año de relativo equilibrio dadas las condiciones macroeconómicas generalmente imperante durante este periodo, el promedio ponderado de la TPE recibido por la industria sustitutiva de importaciones era de 130%, mientras la industria exportable o agroindustria estaba discriminada con una TPE negativa de -2,6% (sección IX)<sup>80</sup>.

Hacia principios de los 70, este cierto orden logrado en la política comercial de fines de los 60 (Decreto 1410/67) comienza a derrumbarse cuando el peso se aprecia y nuevamente para demorar la devaluación se reintroducen los controles cuantitativos sobre las importaciones y varias otras distorsiones incluyendo controles de precios (Cavallo y Cottani 1991). El régimen militar que asumió en 1976 intento cambiar el rumbo y como se dijo, fracaso rotundamente. Desde el punto de vista económico, dos fallas estructurales están en la raíz del fracaso de este

<sup>80</sup> Es importante destacar que a diferencia de otras mediciones, este es el primer trabajo exhaustivo en el que las estimaciones de la TPE se basan en diferenciales de precios observados entre el mercado doméstico y el mercado internacional. Claramente las condiciones de mercado reflejaban los efectos de las políticas sobre la estructura interna de precios relativos mostrando un muy elevado nivel de discriminación contra el sector agropecuario y agroindustrial.



intento por liberalizar las restricciones comerciales: la tablita cambiaria incompatible con los registros fiscales y monetarios de aquellos años, y el hecho de que los militares mantuvieron protegido el complejo militar-industrial de la competencia externa que se imponía sobre el resto de la economía. De esta manera, la producción de los transables -y en particular de los sectores de sustitución de importaciones que enfrentaban los desafíos de la disminución arancelaria- se vio estrujada por un poderoso efecto tenaza uno de cuyos lados era una moneda crecientemente sobrevaluada y el otro, los elevados precios de insumos intermedios cruciales (producido por este complejo militar-industrial y sus empresas satélites) que continuaban protegidos (Nogués 1985).

Pocos países deben haber experimentado la aguda variabilidad por la que atravesó el tipo de cambio real durante esos años y los que siguieron. No llama la atención por lo tanto, observar en el Gráfico VII.1, que tanto el sector agropecuario como el manufacturero sufrieron las consecuencias de estos experimentos económicos. La apertura comercial con sobrevaluación entre 1977 y 1981 explican la caída del PBI industrial de 16% mientras que el PBI agropecuario solo creció un 10%.

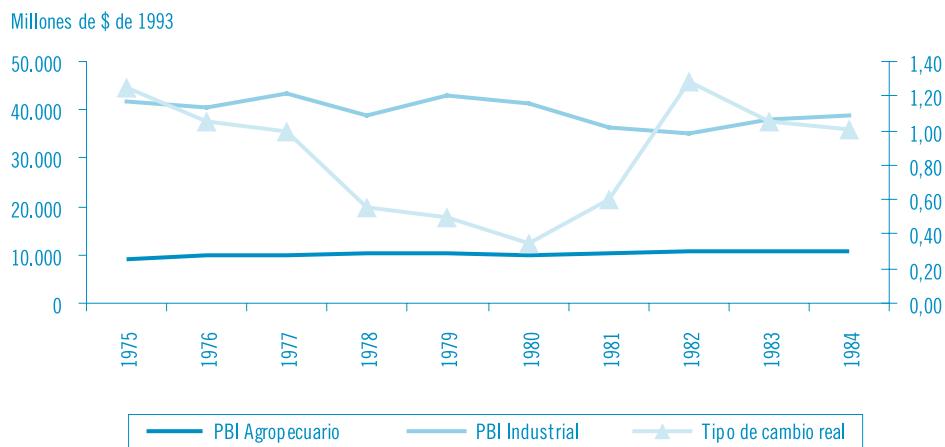
En 1983 concluye el experimento económico-militar cuando un elevadísimo déficit fiscal de 17% pone fin a

otro intento de tipo de cambio fijo dejando al Gobierno del Presidente Alfonsín una situación económica traumática (Cavallo y Cottani 1991, p. 82). Nuevamente se devalúa y se reintroducen los controles cuantitativos que habían sido desmantelados durante 1976-77. De esta manera Argentina comenzaba a pagar doble y triple lo que otros países pagaron solo una vez para transformar sus economías y hacerlas más competitivas.

Hacia el final de este gobierno, las ideas y posiciones comenzaron a reorientarse a favor de mayores niveles de competencia externa. Sin embargo, luego del fracaso del Plan Austral, durante el cual se mantuvo la economía cerrada, la inflación ya estaba nuevamente acechando y los movimientos hacia la liberalización fueron tímidos. Por otra parte, es importante destacar que durante este periodo, los gobiernos de Argentina y Brasil firmaron un acuerdo que fue precursor del MERCOSUR. Claramente, el espíritu aperturista estaba y algunas semillas habían sido sembradas pero sería necesario esperar al próximo gobierno para nuevamente intentar una liberalización comercial mas audaz.

Como muestra el Cuadro VII.4, en el pico de los problemas de pagos de la deuda externa de los 80, el Gobierno reintrodujo las restricciones cuantitativas y durante varios años, la cobertura de las mismas, medido como el porcentaje de líneas arancelarias afectadas, superó el 50%.

Gráfico VII.1: PBI agropecuario y manufacturero para el período 1975-1984



Fuente: Sobre la base de Ferreres (2005) y Cavallo y Cottani (1991).



Cuadro VII.4: Aranceles ad valorem e incidencia de las licencias de importación

Años	Arancel (%)			Licencias de Importación (%) <sup>*</sup>
	Máximo	Sobretasa	Promedio	
1980	100	0	25	0
1981	75	0	29	0
1982	55	0	30	4
1983	55	0	30	15
1984	55	0	30	51
1985	55	10	32	52
1986	55	10	39	47
1987	50	15	39	51
1988	50	15	39	32
1989	30	0	18	0
1990	24	0	17	0
1991	35	0	12	0
1992	35	0	12	0

\*Porcentaje de regiones arancelarias cubiertos

Fuente: Nogués, 2001 (p.85).

Al mismo tiempo, la inflación carcomía los ingresos reales de la tesorería y de los trabajadores y el gobierno nuevamente acudía a instituir elevados niveles de retenciones sobre las exportaciones. El Gráfico VII.4 muestra que durante 1985 la recaudación por retenciones llegó a representar un 31% de las exportaciones<sup>81</sup>.

Algunas consecuencias de esta dramática historia. Los niveles de apertura (medido como la relación entre comercio total y el PBI), que algo se habían recuperado durante la primera mitad de los 60, volvieron a derrumbarse hacia el final del periodo y en 1985-1989 se ubicaron en solo 10%. El Gráfico VII.3 ilustra la evolución

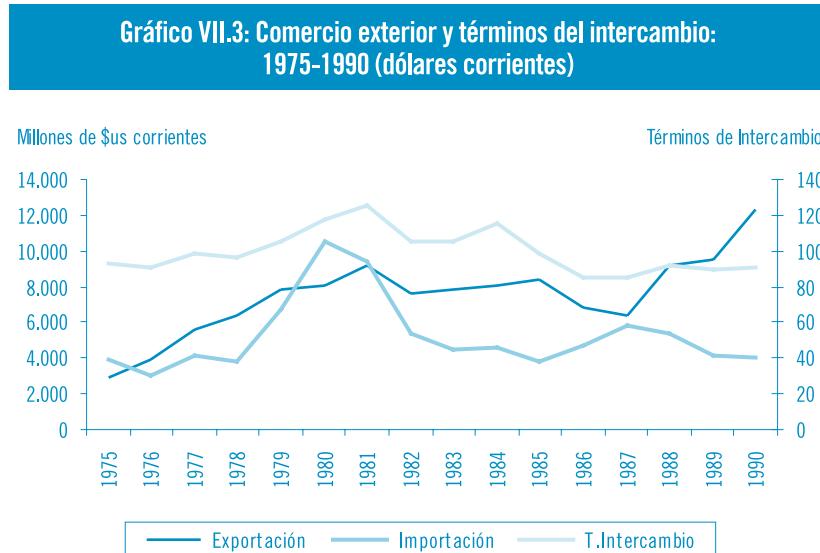
Gráfico VII.2: Recaudación por derechos de exportación como porcentaje de las exportaciones



Fuente: CEA(1995).

<sup>81</sup> Durante el tercer Gobierno de Perón, este valor llegó a ubicarse en 23% (Cavallo y Cottani (1991)). En relación a los ingresos totales de la tesorería, estos registros han quedado superados por las políticas implementadas durante los gobiernos de los Kirchner (sección IX).





Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

del comercio exterior y de los términos del intercambio durante este periodo. Se aprecia que durante gran parte de los 80 las exportaciones se mantuvieron en el entorno de ocho mil millones de dólares mientras que como consecuencia del cerramiento, las importaciones se desplomaron. Asimismo, la devaluación del 81-83 no tuvo claros impactos sobre las exportaciones y la causa era que simultáneamente se aumentaron las barreras sobre el comercio exterior haciendo imposible una respuesta productiva a la misma<sup>82</sup>.

El Gráfico VII.4 muestra que durante este periodo existió una elevada correlación entre el PBI total y el manufacturero mientras que por su parte, el PBI del sector agropecuario solo creció levemente. Sin embargo, tanto entre puntas como en términos relativos internacionales, durante estas décadas la economía se mantuvo débil y vulnerable. Por otra parte, mientras en 1950 la participación del país en las exportaciones mundiales fue de 2,3%, hacia 1990 este valor había descendido a solo 0.36% (Guerchunoff y Fagelbaum 2005).

Finalmente respecto a Estados Unidos, el PBI per capita había descendido de un nivel equivalente al 51% del de

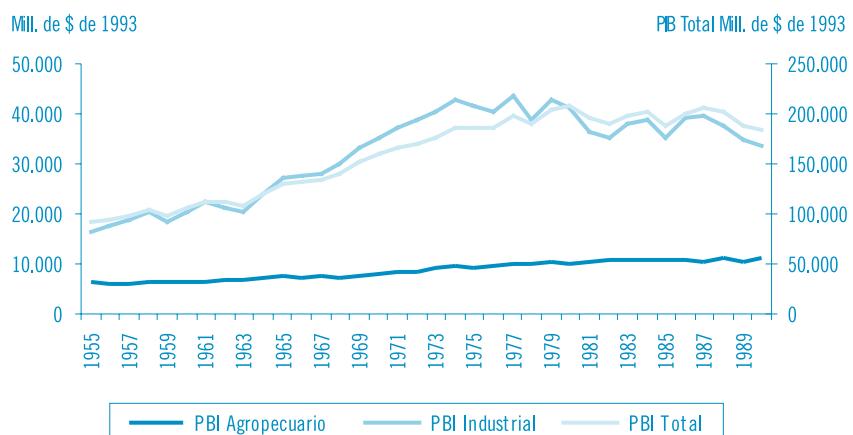
este país en 1955, a uno de solo 28% en 1990. Durante los siguientes 18 años algunas cosas iban a mejorar y otras a empeorar.

Un hecho explicativo de este largo periodo de bajo crecimiento agropecuario esta asociado con el igualmente largo periodo de bajo uso de fertilizantes. El Gráfico VII.5 muestra este uso para el periodo 1965-2002. Para el periodo 1962 a 1989, se aprecia un claro estancamiento de Argentina en relación a lo que ocurría en el mundo. Al analizar este tema, Reca (2006) encuentra cuatro fallas económicas e institucionales que explicarían este retraso: i) la Secretaría de Agricultura y Ganadería no promovió el uso de fertilizantes; ii) la investigación agropecuaria estatal priorizaba la conservación de suelos a través de programas de rotación, iii) la producción nacional de fertilizantes estaba concentrada en una planta altamente protegida y, iv) la sociedad civil tampoco priorizó el uso de fertilizantes. La protección comercial es uno de los cuatro factores y el resto puede englobarse en lo que puede denominarse como un “cerramiento a las ideas productivas” que se desarrollaban e implementaban en el resto del mundo. Reca (2008) estima que este largo estancamiento en el uso de fertilizantes le costó al

<sup>82</sup> Nuevamente funcionaba el efecto recesivo que había sido modelado por Díaz Alejandro (1966).



Gráfico VII.4: PBI total, manufacturero y agropecuario: 1955-1990



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

Gráfico VII.5: Uso de fertilizantes: 1965-2002 (millones de toneladas de nutrientes)



Fuente: Reca (2006).

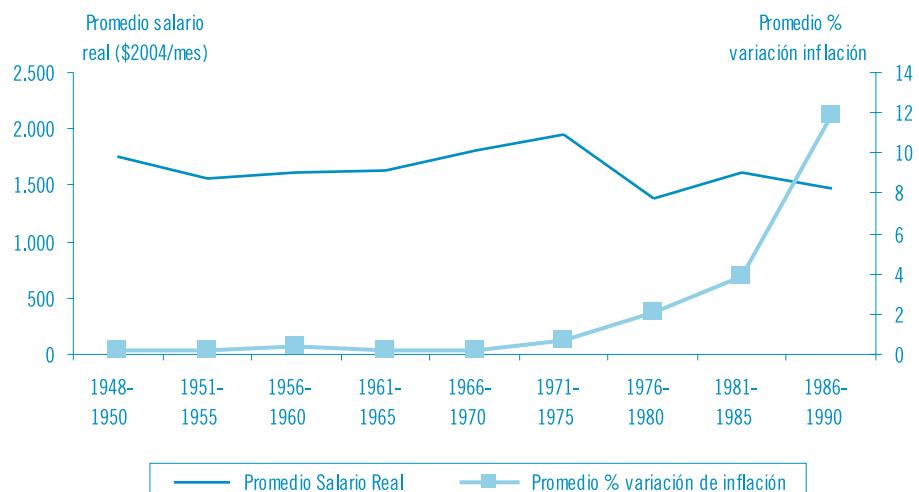
país el equivalente de una cosecha de 114 millones de toneladas.

Entre 1955 y 1989 la población ocupada aumentó un 55% y llegó a unas 10 millones de personas muchas de las cuales vivían con el recuerdo de los gloriosos salarios reales de finales de los 40 esperando poder mejorárselos aún más. Sin embargo, como muestra el Gráfico VII.6, sus expectativas fueron frustradas por una economía inflacionaria con productividad estancada o decreciente que no encontraba su rumbo. En estas circunstancias, el salario real de largo plazo se estancó y la distribución del ingreso empeoró (sección X).

Resumiendo, mientras entre 1955 y 1990 el comercio y la economía mundial crecieron a tasas que representaron récords históricos, la economía Argentina se arrastró a lo largo del mínimo común denominador. No se apreciaron los beneficios de la globalización y lo que es peor aún, su empantanado cerramiento estuvo asociado con gobiernos que nacían semimortos y que por lo tanto, se dejaban tentar por políticas expansivas de corto plazo que sistemáticamente chocaron con los estrangulamientos externos generados endógenamente que solo podían concluir en episodios de creciente inflación, devaluaciones traumáticas, y retrocesos en los niveles de apertura y de la distribución del ingreso. En este contexto nada pudo



Gráfico VII.6: Promedios quinquenales del salario real y la tasa de inflación: 1948-1990



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

haberse desarrollado de manera sana y esto vale también para el sector agropecuario e industrial. A lo largo de este proceso, los salarios reales de largo plazo se estancaron y la desigualdad creció es decir, efectos sociales exactamente opuestos a los pregonados por tantos gobiernos con sus políticas de corto plazo<sup>83</sup>.

## VIII. Crecimiento agropecuario e industrial: 1990-2008

En términos de políticas comerciales, estos años cubren dos etapas. La primera que comienza en 1990 y finaliza en 2001, esta caracterizada por una importante apertura de la economía tanto por el lado de las importaciones, como de las exportaciones. En términos de la historia económica de Argentina, el hecho extraordinario de este episodio es que si bien al igual que muchas otras experiencias anteriores termina en una recesión y devaluación, esta vez no hubo reverisiones importantes y duraderas de las políticas comerciales de importación. A diferencia del intento de apertura de 1976-1981, antes y después de la traumática devaluación de 2002, la economía siguió abierta por el lado de las importaciones.

La segunda etapa de este período que comienza en 2002 y dura hasta la actualidad, esta caracterizada por crecientes barreras sobre las exportaciones agroindustriales no solamente como consecuencia de elevados niveles de derechos sino también y de manera particular, por la instrumentación de restricciones cuantitativas sumamente distorsivas que están teniendo serios efectos negativos sobre el crecimiento agropecuario y los sectores encadenados (Foro Agroindustrial 2007, Nogués y otros).

### VIII.1 1990-2001

Como se mencionó, a partir de fines de la década del 80, las políticas de liberalización comercial provocaron una reducción sustancial de la protección promedio y su dispersión. El Cuadro VII.4 brinda información sobre tasas de aranceles ad-valorem, así como la fracción de líneas arancelarias cubiertas con licencias de importación. Como se dijo, las cifras muestran una protección importante y creciente hasta 1987-1988, y una disminución relativamente acelerada a partir de entonces. En 1989 se desmantelaron las licencias de importación discrecionales y la protección arancelaria promedio se

<sup>83</sup> La sección X también compara la distribución funcional del ingreso de Argentina y Australia (Guerchunoff y Fajgelbaum 2005).



redujo de 39% en 1988, a 18% en 1989. En la actualidad el promedio ponderado del arancel externo común (AEC) del MERCOSUR se encuentra entre 14% y 16%, es decir, valores que están en el rango de los que se observaron hasta la década del 30<sup>84</sup> (Sección IV). Durante estos años, la Argentina volvió a tener una economía bastante abierta lo cual como se verá, tuvo efectos sobre el crecimiento agropecuario e industrial y sus exportaciones.

Dos hechos explican las razones por las cuales esta importante liberalización comercial no fue revertida pesar de una fuerte oposición por parte de los grupos de interés y también como se dijo, de haberse visto enfrentada a una de las devaluaciones más traumáticas de la historia de Argentina. Estas razones son la firma de los tratados de la Rueda Uruguay y las obligaciones contraídas como miembro del MERCOSUR. Con o sin Rueda Uruguay y con o sin MERCOSUR, era bastante claro que dadas las preferencias de los dirigentes políticos de estos años, la economía hubiera sido expuesta a una mayor competencia. Argentina estaba dispuesta a abrirse unilateralmente y de hecho como se mencionó, hacia fines de los 80, ya había comenzado a hacerlo con anterioridad a la firma de estos acuerdos<sup>85</sup>.

Este segundo intento de liberalización comercial, esta vez dentro de un orden democrático, enfrentaba a los dirigentes con el desafío de mantener la apertura en una economía y sociedad donde durante décadas habían imperado y gobernado los grupos de interés (fundamentalmente algunos empresarios y sindicalistas) que buscaban apropiarse de las rentas fáciles escondidas detrás de muchas políticas públicas de protección y subsidios. El desafío era más

significativo cuando se recuerda que paralelamente al programa de reformas, era necesario domar la inflación que en términos de costo de vida, había alcanzado 3.080% y 2.314% en 1989 y 1990 respectivamente.

¿Cuál es el rol estratégico del Tratado de Asunción de 1991, y los Tratados de la Rueda Uruguay de 1994? Con pocas excepciones, el primero establecía un cronograma gradual de eliminación de los aranceles para el comercio intraregional entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. A diferencia de una gran mayoría de los acuerdos bilaterales y regionales hoy vigentes, los líderes del MERCOSUR se inclinaron por la creación de un mercado común y su primer gran paso (y casi último) fue el establecimiento de un arancel externo común (AEC) cuya implementación, a los fines prácticos, se completó en 1994<sup>86</sup>. A diferencia de los acuerdos de libre comercio, en un mercado común los países miembros pierden autonomía en la fijación de las políticas comunes como el AEC.

Por su parte, la firma de los Tratados de la Rueda Uruguay en 1994 y las consiguientes obligaciones contraídas ante la OMC, representa la segunda pata de la estrategia del gobierno de los 90 de consolidar la apertura unilateral en este caso, asumiendo el compromiso multilateral de no establecer aranceles superiores al 35% del cual Argentina nunca se apartó<sup>87</sup>.

En cuanto a las políticas de exportación, a principio de los 90 se eliminaron los subsidios a las exportaciones no tradicionales<sup>88</sup>, se desmantelaron las restricciones cuantitativas, se abolieron la Junta Nacional de Carnes y la Junta Nacional de Granos y prácticamente se

<sup>84</sup> En el área económica, el programa de reformas estructurales que comienza en 1989 abarca mucho más que la apertura de la economía. Por ejemplo, se desregularon muchas medidas improductivas; se privatizaron varias empresas proveedoras de servicios públicos y se crearon los respectivos entes regulatorios; se privatizaron bancos provinciales; se avanzó hacia gobiernos más eficientes; se introdujeron reformas importantes en los gastos sociales, etc.. En el área de comercio exterior se destaca la creación de la Comisión Nacional de Comercio Exterior encargada de la administración de las investigaciones de daño en las solicitudes de medidas antidumping, antisubsidio y de salvaguardias (Baracat y Nogués 2005). Desde 2002, muchas de estas políticas han sido revertidas.

<sup>85</sup> Por ejemplo, la necesidad de que la economía enfrentara mayores niveles de competencia externa había sido expuesta por Domingo Cavallo en su trabajo sobre los costos que la protección había tenido sobre el crecimiento económico desde comienzos del siglo XX (Cavallo y otros 1989).

<sup>86</sup> Algunas industrias como las del acero, los textiles y el calzado se beneficiaron con un período más prolongado de desmantelamiento de aranceles que se extendió hasta 1998. Al igual que las estructuras de protección clásicas comentadas anteriormente, el arancel externo común (AEC) del Mercosur es escalonado: las tasas más altas se aplican sobre las manufacturas y las más bajas sobre los combustibles e insumos intermedios esenciales no producidos o que enfrentan demanda excedente (Berlinski 1998).

<sup>87</sup> No siempre por amor y fidelidad, sino por los elevados costos que esto hubiera significado por consecuencias tales como las sanciones que otros miembros de la OMC hubieran eventualmente impuesto.

<sup>88</sup> Las subvenciones financieras otorgadas a las exportaciones de industrias protegidas, también fueron desmanteladas (Berlinski 1998).



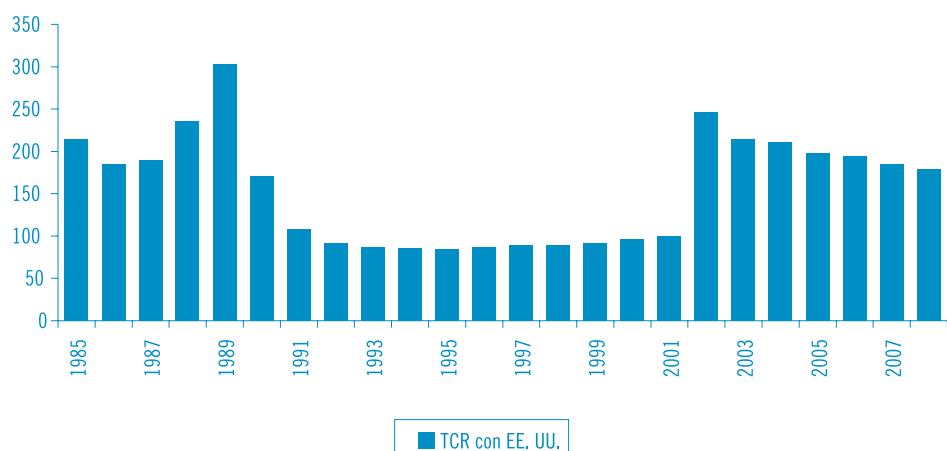
eliminaron los derechos de exportación. Como se ha visto, históricamente y con vaivenes según los niveles del tipo de cambio real, la Argentina profundizó su aislamiento imponiendo derechos elevados sobre las exportaciones de productos agroindustriales y particularmente, las de origen primario. Por ejemplo, a mediados de los años 80 la recaudación por derechos de exportación representó más del 30 % de las exportaciones totales (Gráfico VII.2). El gobierno de principios de los 90 disminuyó estos derechos y ya para 1992, la recaudación promedio por este concepto representaba menos del 2% de las exportaciones. Sin embargo y a diferencia de los aranceles sobre las importaciones, para estas políticas no existían y siguen sin existir compromisos internacionales que permitan asegurar la estabilidad de las reglas y para Argentina, el costo doméstico e internacional de esto ha sido muy elevado (Foro Agroindustrial 2007; Nogués, Porto y otros). Si las reglas internacionales no ponen un límite, luego debería ser una ley lo que lo haga.

El otro hecho saliente de este período fue la apreciación del peso. Como ilustra el Gráfico VIIIa.1, durante los años de convertibilidad (1991-2001) el peso se apreció de una

manera importante y esto, como muestra el Gráfico VIIIa.2, hacia el final del período de convertibilidad (1998-2001) tuvo efectos claros sobre el comercio exterior acelerando las importaciones y disminuyendo las exportaciones de forma tal que Argentina se enfrentó una vez más con una crisis de balanza de pagos.

¿Por qué se llegó a esta situación? Porque el gobierno cometió el mismo error que ha caracterizado la historia Argentina a saber, el establecimiento de un tipo de cambio fijo con políticas macroeconómicas que son inconsistentes con el nivel fijado. Lo que antes había sido la Caja de Conversión y después las paridades fijas o las paridades móviles (preanunciadas o no), en los 90 fue la Convertibilidad. Al igual que en el pasado, la inflación inercial y los crecientes déficit fiscales cubiertos temporalmente por entradas 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. La sobrevaluación multiplicó los esfuerzos que debieron hacer los productores nacionales, principalmente las industrias sustitutivas de importaciones, para enfrentar el fuerte aumento de la

**Gráfico VIIIa.1: Tipo de cambio real del peso contra el dólar: 1985 - 2008 (base: 2001)**

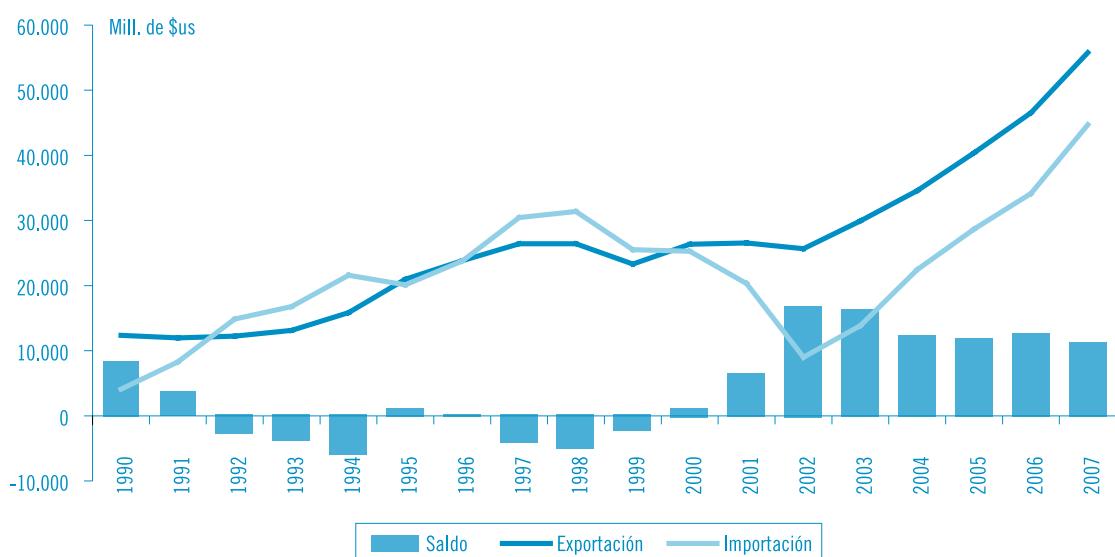


Nota: El tipo de cambio real se calcula como el tipo de cambio nominal multiplicado por el cociente entre los índices de costo de vida de EE. UU. y Argentina.

Fuente: 1) el índice de costo de vida (ICV) de Estados Unidos es del FMI [www.imf.org](http://www.imf.org), 2) entre 1985 y 2006 el ICV de Argentina es el publicado por el INDEC y para 2007 y 2008 esta estimado sobre la base de Dirección de Estadísticas e Investigaciones Económicas de la provincia de Mendoza y, 3) el tipo de cambio nominal es el publicado por el Banco Central de la República de Argentina.



Gráfico VIIIa.2: Exportaciones, importaciones y balanza comercial: 1990-2007



Fuente: INDEC.

competencia externa elevando innecesariamente los costos sociales de esta transformación<sup>89</sup>.

El crecimiento de las exportaciones de los 90 que se observa en los gráficos VIIIa.2 y VIIIa.3 está estrechamente relacionado con la apertura de la economía. Como se explica más abajo, esto resulta bien claro en el caso de las exportaciones de cereales. Es importante recordar que esto ocurrió a pesar de que durante los 90, Argentina fue sacudida por varios impactos externos negativos incluyendo: i) el efecto Tequila que comenzó la devaluación del peso mexicano a fines de 1994, ii) la crisis asiática de 1997, iii) el default de Rusia en 1998, iv) la baja de los precios internacionales de productos primarios en la segunda mitad de los '90 y, v) la devaluación de Brasil en 1999.

Del efecto Tequila el país pudo salir con algunas pocas dificultades (en 1995 el PBI cayó un 3%) pero los otros shocks tuvieron consecuencias negativas acumulativas incluyendo como se dijo, una caída importante de los precios internacionales de exportación. A esto último se sumaba

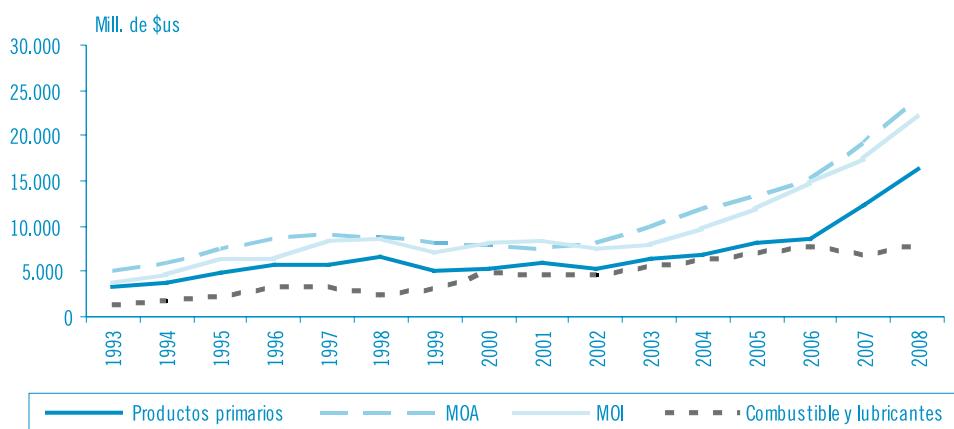
el creciente proteccionismo agrícola principalmente de la Unión Europea (UE) pero también Estados Unidos y Japón. Por ejemplo, entre 1996 y 1999, el índice de los precios de exportación disminuyó un 25% empeorando la ya débil sostenibilidad de la convertibilidad<sup>90</sup>.

Como se mencionó, con respecto a las exportaciones de cereales, la apertura fue el determinante que posibilitó un aumento importante de la producción y las exportaciones. En la discusión de más arriba, se argumentó que la prolongada discriminación contra el sector agropecuario llevó a su estancamiento en parte como consecuencia de un bajo uso de insumos claves como los fertilizantes cuyo uso prácticamente se estancó durante cuatro décadas. Como muestra el Gráfico VIIIa.4, este largo estancamiento se rompió durante los 90 y un elemento central para entender la respuesta del sector agropecuario durante estos años, es el hecho de que la apertura de la economía 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

<sup>89</sup> Durante este proceso de ajuste, algunas importaciones fueron frenadas a través del uso de los mecanismos antidumping y de salvaguardias (Baracat y Nogués 2006). Es importante recordar, los niveles de inflación (o hiperinflación) a los principios de los 90 sin los cuales muy probablemente la sobrevaluación no hubiera sido de la magnitud que fue.

<sup>90</sup> Esto implica que entre puntas (1990 y 2001) el crecimiento de las cantidades exportadas de productos primarios fue mayor que los valores demostrando un crecimiento en la competitividad internacional del país en estos productos.

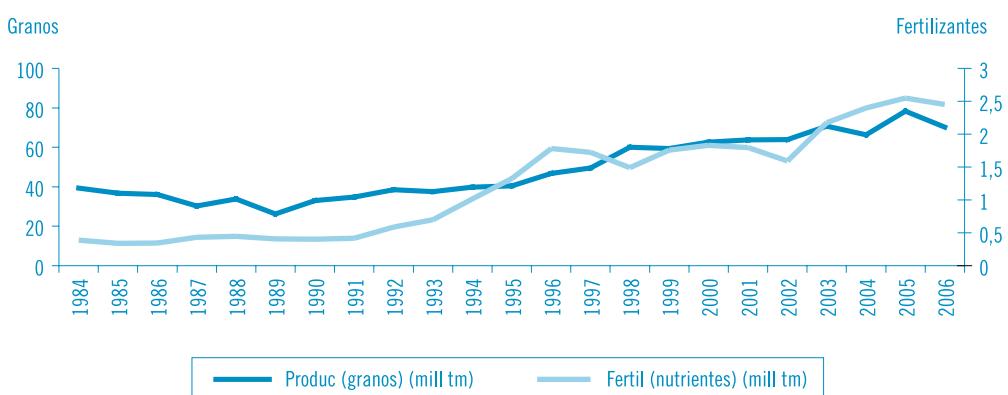
Gráfico VIIIa.3: Evolución de las exportaciones por tipo de bien: 1993-2008 (millones de dólares)



Nota: MOA: manufacturas de origen agropecuario y MOI: manufacturas de origen industrial.

Fuente: INDEC.

Gráfico VIIIa.4: Producción de granos y uso de fertilizantes: 1984-2006 (millones de toneladas)



Fuente: Reca (2006).

los internacionales que los que habían enfrentado hasta entonces (Reca 2006).

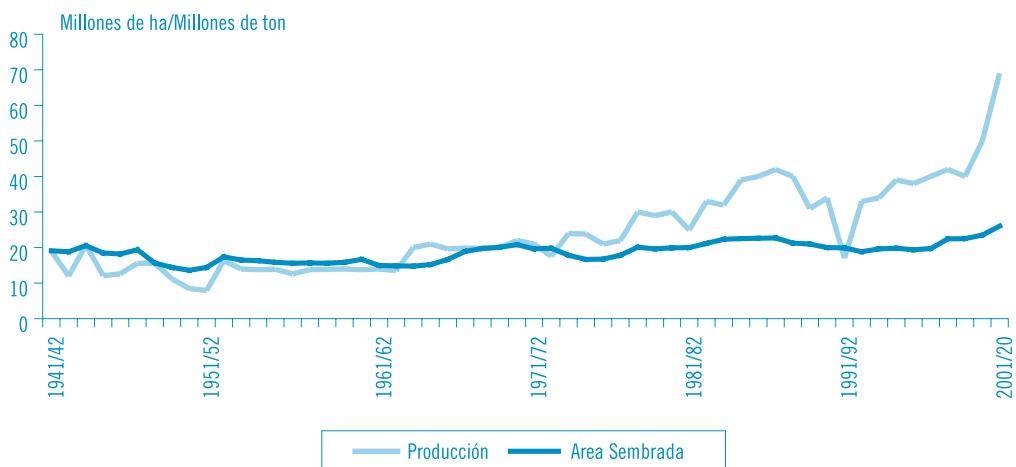
Como consecuencia de esto y de otros hechos como la introducción y rápido desarrollo de las variedades genéticamente modificadas, durante los 90 la productividad de la tierra aceleró su ritmo de crecimiento (Gráfico VIIIa.5).

Estas transformaciones no fueron sin costos sociales y por el contrario, estos fueron muy elevados. Por ejemplo, la tasa de desempleo que en 1990 era de 6,3%, subió a 16,6% en 1995 y a 18,3% en 2001 poco antes de la devaluación. Por su parte, el Gráfico VIIIa.6 muestra como la tasa de incidencia de la pobreza fue creciente hasta 2002 y llegó a valores anormales para un país de ingresos medios<sup>91</sup>. En la actualidad, las estimaciones privadas ubican esta incidencia

<sup>91</sup> Los números llegan hasta 2006 que es cuando debido a las manipulaciones de público conocimiento, las estadísticas del INDEC dejan de ser confiables.

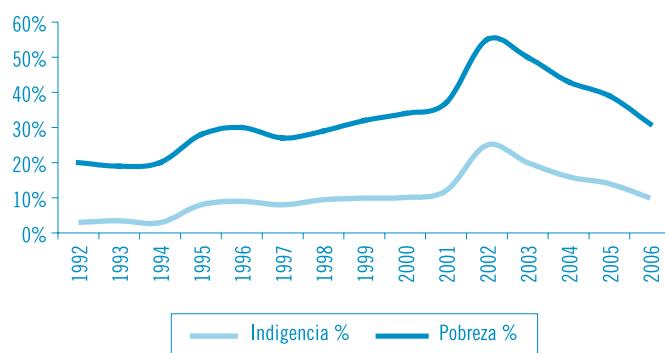


Gráfico VIIIa.5: Productividad de la tierra: 1941-2002



Fuente: Inferido de López (2005).

Gráfico VIIIa.6: Incidencia de la pobreza: 1992-2006



Fuente: Elaborado por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), basado en información de INDEC.

en algo mas del 30% lo que es otra evidencia de que las barreras crecientes contra las exportaciones agroindustriales implementadas en 2002 y acentuadas desde 2007, no disminuyen la pobreza (ver boletines del SEL).

El mayor uso de fertilizantes y otras innovaciones tecnológicas explican parte del crecimiento relativo del sector agropecuario que entre 1990 y 2001 aumentó un 31%. Durante el mismo período, el PBI del sector manufacturero creció menos de la mitad: un 21% (Gráfico VIIIa.7).

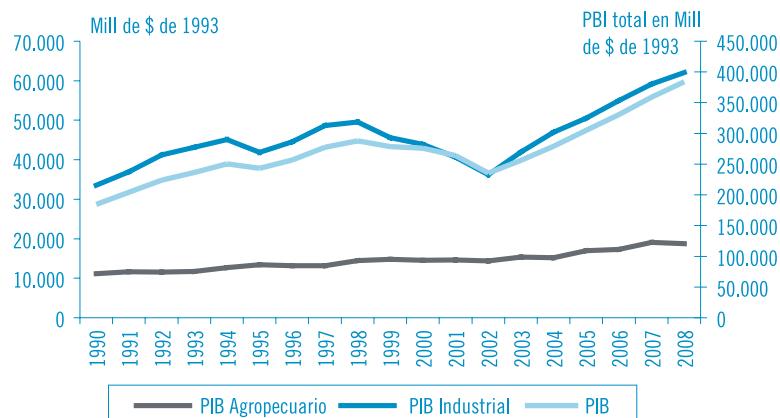
Hasta 1998, la apertura que comenzó a fines de los 80 mostró ser compatible con el crecimiento de los sectores

agropecuario y manufacturero. Luego viene la recesión, la deflación y la crisis de 2001-2002. Como consecuencia de esta crisis, entre 1998 y 2001 el sector manufacturero cae un 18% mientras el sector agropecuario prácticamente se estanca. Las diferencias entre estos años de la Convertibilidad se destacan en el Cuadro VIIIa.1.

Resumiendo, para la agricultura Argentina, los factores positivos de las políticas de los 90 (apertura de importaciones y eliminación de los derechos de exportación) mas que compensaron el efecto negativo de la sobrevaluación del peso. Estas políticas también contrarrestaron los efectos negativos de la disminución de



**Gráfico VIIIa.7: PBI agropecuario, industrial y total:  
1990-2008 (millones de pesos de 1993)**



Fuente: INDEC.

**Cuadro VIIIa.1: Variaciones del PBI: 1990-2001 (%)**

Sector	Período		
	1990-98	1998-2001	1990-2001
Agropecuario	29,10%	1,16%	30,59%
Industrial	47,77%	17,97%	21,22%
Total	56,11%	8,37%	43,03%

Fuente: Ferreres (2005).

los precios internacionales y hasta 1998, la liberalización comercial también fue compatible con el desarrollo industrial. Sin embargo, la fuerte sobrevaluación del peso y la caída de los precios internacionales, aceleró las importaciones que llegaron a un nivel insostenible produciendo daños graves a los productores nacionales (agropecuarios e industriales) y ante la sociedad, el costo de esta liberalización asociada con la crisis de 2001-02, terminó siendo demasiado elevado.

Los sucesivos gobiernos que vinieron después no supieron corregir los errores y perdurar con el componente positivo de estas políticas. Todos los costos sociales fueron acumulados y se le pasó la cuenta a las políticas de los 90. Aparentemente por exceso de ideología y por déficit de análisis socio-económicos serios, muchas de estas

políticas han sido revertidas y en muchas áreas, desandar el camino de los últimos años -si es que los próximos gobiernos consideran este un camino adecuado- generará nuevos costos sociales. De esta manera, Argentina terminaría 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<sup>92</sup>.

## VIII.2 2001-2008

Como es bien conocido, a fines de 2001 se instaura el corralito sobre los depósitos bancarios y poco después caía el gobierno. El caos institucional que se desató durante 2002 potenció la devaluación y el tipo de cambio real contra el dólar aumentó un 142% en relación a 2001.

<sup>92</sup> Ver por ejemplo, la comparación entre Argentina y Australia que se presenta en la sección X.



Al poco tiempo de comenzar esta significativa devaluación, un nuevo gobierno constitucional reinstaura los derechos sobre todas las exportaciones. Inicialmente los mismos variaban entre 10% para las tradicionales incluidas en una lista específica, y 5% para el resto (Resolución 11/2002)<sup>93</sup>.

Dada la grave situación social y la falta de acceso al crédito internacional, esta medida no fue resistida, por el contrario, fue comprendida y aceptada por la dirigencia agroindustrial. Al fin y al cabo como se dijo, esta era la manera tradicional con que los gobiernos se habían apropiado de las rentas extraordinarias asociadas con las devaluaciones que terminaban aumentando de manera importante el tipo de cambio real. Al comienzo, el gobierno no se quedó con una parte significativa de estas rentas pero esta situación vario y a diferencia de la experiencia histórica, las barreras contra las exportaciones agroindustriales aumentaban mientras el tipo de cambio real se reducía. Inicialmente, esta política se justificó con el propósito de reducir el costo de los alimentos y la incidencia de la pobreza pero el tiempo mostraría que las verdaderas razones eran de índole política y no social. El tiempo también demostraría que estas elevadas barreras están contribuyendo a un nuevo estancamiento del sector agropecuario y la economía en general.

Hasta mediados de 2007, sucesivas reformas a la Resolución 11/2002 llevaron la estructura de derechos de exportación a siete tasas (%): 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<sup>94</sup>. La combinación de estas tasas con un tipo de cambio real elevado y precios internacionales en crecimiento, resultaron en una recaudación por retenciones muy significativa. Por ejemplo, en promedio durante 2002-2005, los ingresos provenientes del cobro de los derechos por exportación representaron el 2,2% del PBI, y el 9,9% de la recaudación. Asimismo, en 2005 estos ingresos representaron el 62% del superávit primario (OMC, 2007)<sup>95</sup>. Según este informe, la mencionada incidencia de los derechos sobre el PBI representaba el valor más elevado de la serie histórica.

A partir de acá, las tasas de los derechos sobre varios productos importantes de exportación continuaron aumentando mientras el peso se apreciaba (Gráfico VIIIa.1). El Cuadro VIIIb.1 muestra los aumentos de los derechos introducidos el 7 de Noviembre de 2007 sobre la soja, el girasol, el maíz y el trigo. Como se ve, el porcentaje de aumento variaba entre 27% para soja y girasol, y el 40% para maíz y el trigo. En términos históricos y comparativos a otros países, los derechos han llegado a valores muy elevados.

En Marzo de 2008, cerca del mas reciente pico de precios internacionales de productos primarios, el gobierno intento pasar la resolución 125 que hubiera introducido derechos móviles. La anteúltima columna del Cuadro VIIIb.1 muestra las históricamente muy elevadas tasas que hubieran correspondido en función de los precios internacionales vigentes en ese momento. Este proyecto no fue aprobado por el Congreso y desde entonces, el descontento del interior

**Cuadro VIIIb.1: Derechos de exportación de productos agropecuarios seleccionados: 2006-2009 (%)**

Producto	2006/7	Noviembre 7, 2007	Marzo 11, 2008*	Actual
Soja	27.5	35	44	35
Girasol	27.5	35	39	32
Trigo	20	28	27	23
Maíz	20	25	24	20

\* Estas tasas son solo ilustrativas de los niveles que se hubieran aplicado si el Congreso hubiera aprobado la Resolución 125.

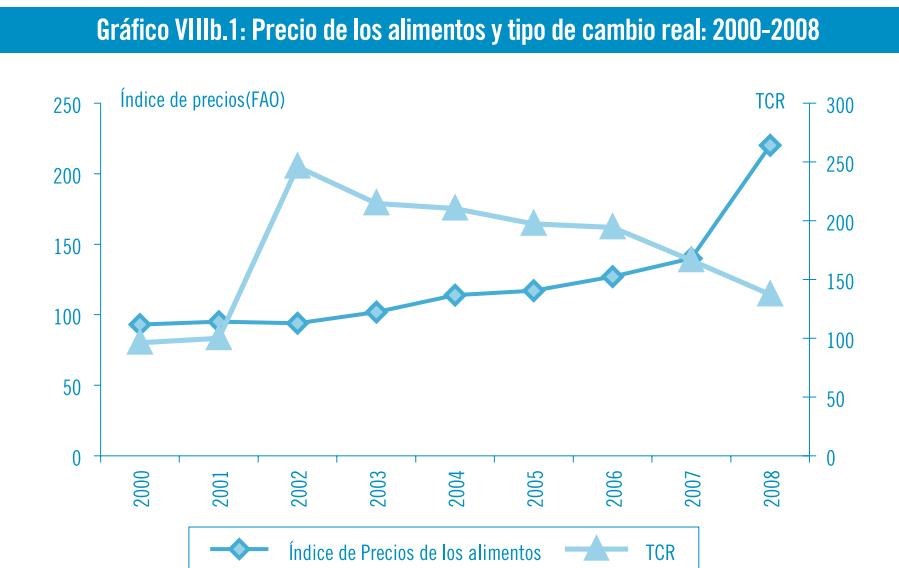
Fuente: SAGPyA.

<sup>93</sup> Salvo otras referencias que se mencionen, este punto se basa principalmente en Foro Agroindustrial 2007 (Nogués, Porto y otros).

<sup>94</sup> Una característica importante es el escalonamiento de los derechos con tasas mas elevadas sobre los productos primarios que sobre los agroindustriales.

<sup>95</sup> Cabe mencionar también que si bien una tercera parte de los Miembros de la OMC implementa derechos de exportación, estos lo hacen sobre una lista muy reducida de productos y por lo general, con tasas menores a las aplicadas en nuestro país (Piemartini 2004).





Fuente: FAO, <http://www.fao.org/docrep/010/ai465s/ai465s06.htm> El índice de precios de los alimentos de la FAO, se calcula sobre la base de la media de cinco índices de precios de los grupos de productos básicos (carne, lácteos, cereales, aceites y grasas, y azúcar), ponderados por las cuotas medias de exportación de cada uno de los grupos para 1998-2000. En el índice general figuran en total 55 precios que los especialistas en productos básicos de la FAO consideran representativos de los precios internacionales de los productos alimenticios.

del país ha sido creciente. Las mas recientes disminuciones observadas en la última columna del Cuadro VIIIb.1 han sido marginales en relación a la apreciación y las pronunciadas caídas de precios internacionales asociadas con la actual crisis internacional<sup>96</sup>.

Mientras esto ocurría con los derechos, entre 2006 y 2007 el tipo de cambio real disminuía un 28,1 % (Gráfico VIIIb.1). Como se dijo, al defender su posición a favor de los aumentos de las retenciones, el gobierno ensayaba un argumento basado en la necesidad de contener el impacto sobre el costo de los alimentos (“proteger la mesa de los argentinos”) en un contexto donde los precios internacionales continuaban aumentando (Gráfico VIIIb.1). En la realidad, el impacto de estos aumentos sobre el costo de la canasta básica de alimentos que ocurrirían como consecuencia de la disminución/ eliminación de los derechos de exportación, puede ser compensado para los déciles mas pobres de la población. Por lo tanto, el argumento social del Gobierno hace agua frente a

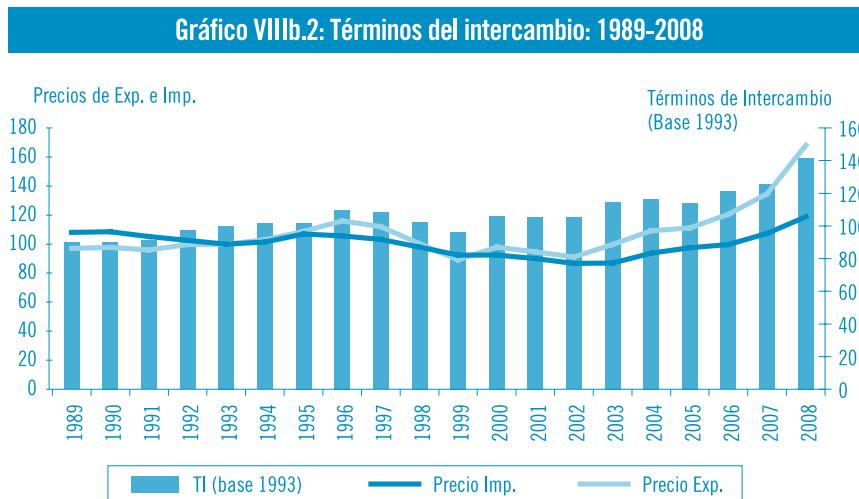
políticas públicas alternativas como un vale alimentario dirigido a la porción mas pobre de la población en relación a la actual política de subsidiar a pobres y ricos con las barreras a las exportaciones. Como ya es bien conocido, este argumento social es una cortina de humo que esconde las verdaderas intenciones que son esencialmente de control de fondos por parte del Poder Ejecutivo para un manejo oscuro de la política (Foro Agroindustrial 2007; Nogués, Porto y otros)<sup>97</sup>.

Reflejando el comportamiento de los precios relativos internacionales, los términos de intercambio mejoraban y llegaban a los niveles mas elevados del periodo 1990-2008 (Gráfico VIIIb.2). Como viene ocurriendo desde hace décadas, cuando los precios de exportación comenzaron a caer como consecuencia de la crisis internacional, el gobierno no estaba preparado para amortiguar los costos sociales asociados con la actual disminución del PBI. En este contexto, no llama la atención que a pesar de la apreciación que viene sufriendo el peso, el gobierno se niega

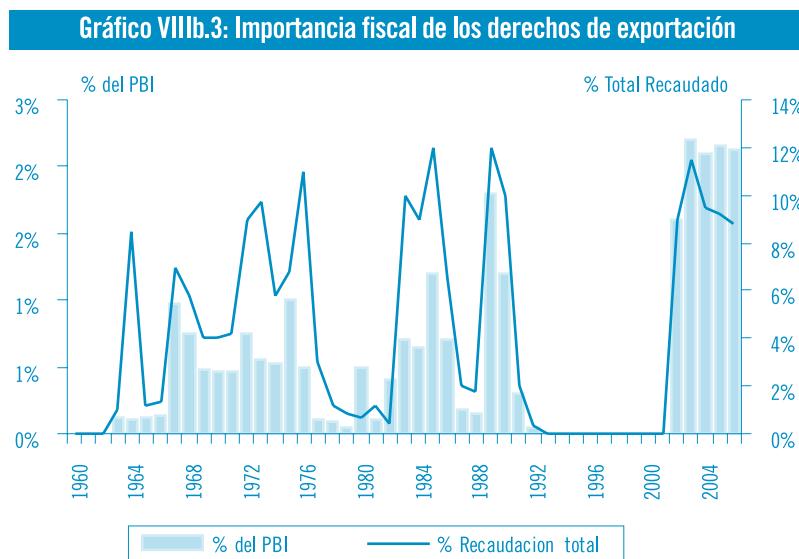
<sup>96</sup> Nogués (2008) presenta una descripción del accionar político del sector rural durante algunos de los meses de elevado descontento.

<sup>97</sup> Los últimos gobiernos tampoco representan una excepción al despilfarro de los recursos públicos y la incapacidad de prevenir bajo la absoluta certeza de que después de una crisis, mas tarde o mas temprano sobreviene otra.





Fuente: INDEC.



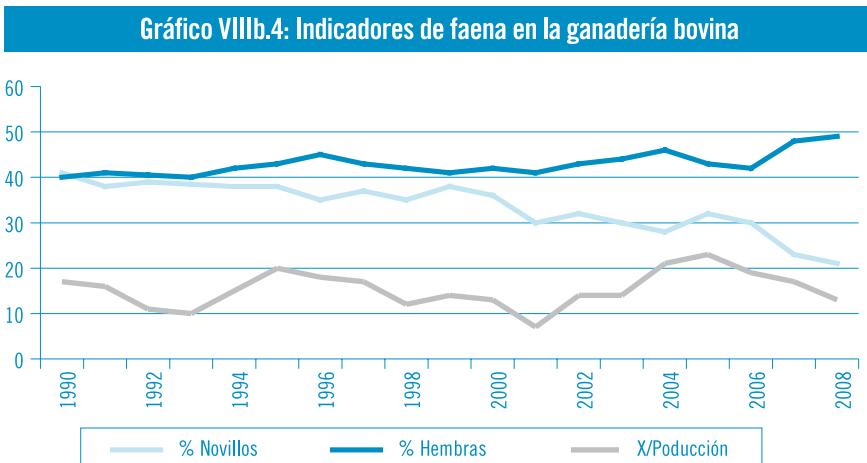
Fuente: Reca (2008).

a disminuir los derechos y de esta manera como muestra el Gráfico VIII.b.3, el sector rural esta sufriendo una de las políticas mas negativas de su historia. Al no tener acceso al crédito internacional, en un acto desesperado, el gobierno se apropió de los fondos de las AFJP con lo cual acentuó su poder de destrucción sobre instituciones económicas. De esta manera, se ha acelerado la fuga de capitales y se han eliminado los incentivos a la inversión de largo plazo.

De mayor impacto negativo sobre el ingreso de los productores que los elevados derechos de exportación,

han sido las restricciones cuantitativas administradas por la ONCCA (Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario). Los ejemplos emblemáticos de estas repercusiones son las restricciones cuantitativas sobre las exportaciones de carnes y de trigo, pero los efectos negativos sobre la producción primaria de otros productos como el maíz y los lácteos también son muy graves. Por ejemplo, se ha estimado que durante 2007, los precios recibidos por los productores de carne vacuna son un 33% inferiores a los que recibirían en ausencia de las barreras sobre las exportaciones. Como el derecho de





Fuente: Onofri (2009).

exportación es de 15%, la diferencia del 18% representa el equivalente ad-valorem de las restricciones cuantitativas (Foro Agroindustrial 2007; Nogués, Porto y otros). Dada sin embargo la absoluta arbitrariedad con que se administran estos controles, el daño ocasionado a los productores es mucho mayor que el equivalente ad-valorem que pueda determinarse en un momento particular de tiempo. Lo mismo ocurre con el trigo, el maíz y la lechería donde los productores primarios no pueden prever el grado de arbitrariedad con que este organismo administrará las restricciones cuantitativas.

A este arsenal de barreras sobre las exportaciones agroindustriales se le agregaron los efectos de una seria sequía que está teniendo lugar desde fines de 2008 y que amenaza con perdurar durante 2009. Esto terminó por derrumbar la producción agropecuaria como también, la producción de varias de las principales industrias encadenadas. Los siguientes ejemplos ilustran las variaciones proporcionales entre las cosechas de la actual campaña (2008/9) con anteriores<sup>98</sup>:

1. Soja: -34% (de 48,5 en 06/07 paso a 37 millones de toneladas en 08/09).
2. Maíz: -40% (de 22,4 en 06/07 paso a 13,5 millones de toneladas en 08/09).

3. Girasol: -12% (de 3,4 en 06/07 paso a 3,0 millones de toneladas en 08/09).
4. Trigo: -45% (de 15,4 en 07/08 paso a 8,5 millones de toneladas en 08/09).

También el Gráfico VIIIb.4 muestra el comienzo de un ciclo de reducción del stock ganadero asociado con el crecimiento de la faena de hembras. En resumen, la información disponible muestra que el sector agropecuario se encuentra en una de las mas severas recesiones de su historia.

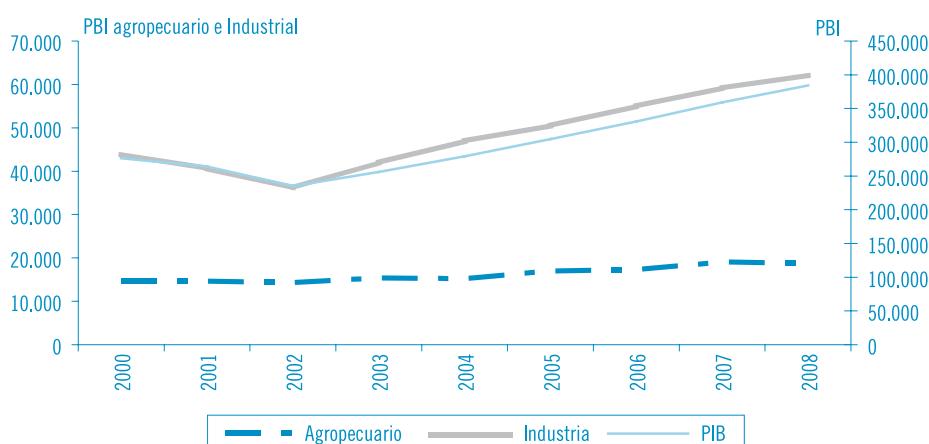
Como se dijo, la acelerada caída de la producción agropecuaria también esta arrastrando varios sectores industriales proveedores de insumos. De esta manera por ejemplo, se observan los siguientes efectos: i) entre 2007 y 2008 las ventas de fertilizantes diminuyeron un 31% y, ii) durante el último cuatrimestre de 2008 la venta de cosechadoras disminuyó un 50% mientras y, iii) durante este mismo cuatrimestre, la venta de tractores disminuyó alrededor de un 30% (Onofri 2009).

Con anterioridad a estos hechos, el rápido aumento de los precios internacionales y los favorables términos del intercambio, el valor de las exportaciones aumentó rápidamente y el balance comercial resultó claramente superavitario (Gráfico VIIIa.2) con el consecuente aumento

<sup>98</sup> Cifras de la Bolsa de Cereales: [http://www.bolsadecereales.com.ar/a\\_base\\_pdf.asp?pag=pdf/panorama.pdf](http://www.bolsadecereales.com.ar/a_base_pdf.asp?pag=pdf/panorama.pdf) . La producción lechera también se ha desplomado (Onofri 2009).



Gráfico VIIIb.5: Tasas de crecimiento del PBI total, agropecuario e industrial: 2000-2008



Fuente: INDEC

de reservas en el Banco Central. Como muestra el Gráfico VIIIa.3 no solamente respondieron las exportaciones agropecuarias (esencialmente productos primarios) y la agroindustria (MOA o manufacturas de origen agropecuario) a los mayores precios internacionales netos, pero el elevado tipo de cambio real también fue un incentivo para las exportaciones de manufacturas de origen industrial (MOI). A pesar de esta recuperación el país no llegó a superar la participación que llegó a tener en las exportaciones mundiales durante los 90 la cual según datos de la OMC ha permanecido en 0,4%<sup>99</sup>. Las exportaciones aumentaron pero no más que las internacionales y Argentina sigue siendo un país de baja competitividad.

Como se dijo, y se muestra en el Gráfico VIIIb.5, la devaluación de 2002 originó una importante recuperación de los sectores productores de transables que fue más acelerado y sostenido para el sector industrial que el agropecuario. Consecuentemente, el PBI creció a tasas aceleradas y sin embargo por las razones expresadas, el futuro no luce promisorio.

En resumen, al igual que lo ocurrido en otras oportunidades, la débil competitividad internacional de muchos productos locales quedó escondida detrás de un tipo de cambio real alto, y de precios internacionales que en términos

históricos, fueron y continúan siendo anormalmente elevados. Las exportaciones aumentaron pero no más que las exportaciones mundiales. Hace un tiempo ya que el peso viene apreciándose y la crisis internacional desatada hacia fines de 2008 ha ocasionado una abrupta disminución del comercio mundial. A esto se le agrega los elevados niveles de discriminación a que está siendo sometido el sector agropecuario y factores climáticos adversos originando una seria recesión de este y de los sectores encadenados. Con esto, vuelven nuevamente a desnudarse las históricas falencias estructurales de la economía. Las señales actuales son negativas no solo para el sector agropecuario pero también, para la economía en su conjunto y el país se encuentra imposibilitado de acceder al financiamiento externo voluntario y sortear la adversa coyuntura al menor costo social posible.

## IX. Agroindustria y costos de la protección en el sector manufacturero<sup>100</sup>

Hasta acá, la industria manufacturera ha sido encapsulada como un sector que compite con otros, particularmente el agropecuario, por los limitados recursos productivos. Sin embargo, muchos productos manufacturados son conocidos por tener una fuerte orientación exportadora y por lo tanto estas industrias, al igual que el sector

<sup>99</sup> [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2008\\_e/its2008\\_e.pdf](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2008_e/its2008_e.pdf) consultada en Mayo de 2009.

<sup>100</sup> El análisis que se presenta en esta sección se basa parcialmente en Nogués (1983), y Nogués (1985).

agropecuario, también sufrieron las consecuencias del proteccionismo excesivo. Los propósitos de esta sección son: a) determinar a un nivel desagregado, las ventajas comparativas de las industrias manufactureras distinguiendo entre las exportables y las sustitutivas de importaciones, b) presentar una breve discusión de la magnitud de las distorsiones en los mercados de bienes y factores productivos que caracterizan a distintas industrias, y determinar las posibles consecuencias sobre el nivel de empleo manufacturero, c) determinar el grado de eficiencia relativa de los distintos grupos de industrias (exportables y sustitutivas de importaciones), d) cuantificar las ganancias de ingreso (PBI) que podría arrojar una reasignación de recursos y, e) discutir brevemente las consecuencia de largo plazo de la protección sobre la estructura del sector manufacturero y la importancia relativa de las industrias exportables.

## IX.1 Industrias exportables y sustitutivas en el sector manufacturero

El análisis presentado mas arriba ha enfatizado el hecho de que la industrialización a partir de los 40 no fue consecuencia de un desarrollo competitivo dentro de márgenes razonables de protección, pero el resultado de políticas de protección extremadamente distorsivas y desde un ángulo de estrategia de industrialización, irracionales. Como se dijo, si bien esta estrategia acelero el crecimiento de algunas industrias, Argentina se alejó crecientemente de los niveles de ingreso per capita de países que en una época competían mano a mano con ella<sup>101</sup>. En parte esto fue consecuencia de la consecuente desaceleración del crecimiento agropecuario y el hecho de que salvo por las industrias exportables, casi todas las otras industrias fueron muy ineficientes y pocas veces enfrentaron la oportunidad de competir y/o exportar de manera sustentable.

¿Cuáles son las ventajas comparativas de las distintas industrias manufactureras? Para responder a esta pregunta se necesitan datos desagregados de algunas variables claves como valor agregado, comercio y empleo

y originalmente esta información se obtuvo del censo manufacturero de 1973. Como se dijo, a excepción del periodo 1976-1981, se considera que con algunas diferencias de matices, este es un año representativo del tipo de políticas sectoriales imperantes en Argentina durante los aproximadamente 50 años transcurridos entre los 40 y fines de los 80.

La orientación comercial de las industrias manufactureras se realizó sobre la base de un criterio simple: industrias exportables (E) son esencialmente todas las que tenían un balance comercial positivo, mientras las otras fueron clasificadas como industrias sustitutivas de importaciones (SI). A su vez, estas últimas fueron clasificadas según si el origen de la competencia provenía de países relativamente abundantes en trabajo (SI PED), o de países relativamente abundantes en capital (SI PD)<sup>102</sup>. Como se dijo en la sección II, esto se hace porque de acuerdo a las predicciones del modelo de proporción de factores, para un país como Argentina con una dotación intermedia de factores, se espera que a los salarios y al costo de capital prevalecientes, las industrias exportables utilizan técnicas intermedias de producción es decir, ni muy capital intensivas como las SIPD, ni muy trabajo-intensivas como las SIPED.

Esta clasificación de la orientación comercial se realizó en base a estadísticas desagregadas a cuatro dígitos de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme (CIIUR2) que en 1973 incluyeron 82 industrias de las cuales 18 fueron clasificadas como exportables y el resto como sustitutivas o protegidas. De acuerdo al criterio mencionado, las industrias exportables incluyeron (código CIIUR2 entre paréntesis): frigoríficos (3111); industria láctea (3112); enlatado y conservación de frutas y vegetales (3113); enlatado y conservación de pescado y crustáceos (3114); aceites animales y vegetales (3115); molinería (3116); productos de la molinería (3117, excepto panadería, 31171, que fue tratado como un bien no comercializable); industria del chocolate y los caramelos (3119); alimentos no clasificados (3121); textiles (3212);

<sup>101</sup> En términos económicos, su frontera de posibilidades de producción se fue achicando pari passu con la protección excesiva y otras políticas discriminatorias.

<sup>102</sup> Un tercer grupo de industrias protegidas por elevados costos de transporte como cemento fueron clasificadas como no comerciables mientras que otro grupo como la panificación, fueron clasificadas como bienes domésticos.



alfombras (3214); vestimenta (3220); curtiembres y terminado de cuero (3231); productos de cuero excepto calzado (3232); sustitutos de cuero (3233); imprentas y publicaciones (3420); teñido con vegetales y productos sintéticos (35113)<sup>103</sup>.

Se aprecia entonces que los sectores agroindustriales representan la mayoría de las industrias exportables. También como se verá, estas industrias están caracterizadas por usos técnicas intermedias de intensidad de factores. El Cuadro IXa.1 presenta un resumen de las principales variables agrupadas según grupo de industrias: valor agregado, empleo, valor de producción, exportaciones netas, protección efectiva y la relación de empleo a valor agregado. Los resultados muestran que en 1973 las industrias exportables explicaban el 18% del valor agregado manufacturero y el 22% de su empleo. Con respecto a las industrias sustitutivas, los números muestran que las que competían con las importaciones provenientes de los países relativamente abundantes en capital (SIPD) representaban el 63% del valor agregado industrial, mientras que las que competían con las importaciones de países en desarrollo (SIPED) representaban el 18% del total (la diferencia con 100% son las industrias no clasificadas en estas categorías).

Los números también indican que la mayor ocupación manufacturera estaba en las industrias SIPD.

De manera mas general, se concluye que en términos globales y hasta principios de los 70, las políticas proteccionistas tuvieron un impacto mayor en desarrollar las industrias intensivas en capital que las intensivas en empleo ya sean exportables, o las que compiten con importaciones de países en desarrollo (relativamente abundantes en trabajo). Como consecuencia de ello y de las distorsiones en los mercado de factores que se discute mas abajo, con el tiempo el sector manufacturero se transformo en un sector crecientemente capital intensivo y por lo tanto, con baja capacidad de generar empleos productivos. Mucha gente que emigró hacia los principales centros industriales vio sus expectativas de empleo y de vida frustradas a medida que sucesivos gobiernos se entusiasmaron con la estrategia de proteger y desarrollar la gran industria pesada muy intensiva en capital.

Con respecto a los flujos comerciales, se destaca en primer lugar el muy bajo nivel de exportaciones netas (\$318 mil dólares) del sector manufacturero. A nivel de los grupos definidos mas arriba, se observa que la agroindustria y otros exportables generaron divisas netas

Cuadro IXa.1: Indicadores de las industrias exportables y sustitutivas: 1973

Orientación	Valor Agregado (mill pesos 73)	Empleo	Valor de producción (mill pesos 73)	Exportaciones netas (miles de dólares)	Protección efectiva (2)	Empleo/Valor agregado
Exportables (E)	18112	342295	49136,2	1392	-0,026	18,899
SI	83501	1215360	168006,2	-1074	1,302	14,555
SI PD	52153	697010	101004,9	-1029	1,498	13,365
SI PED	15102	330327	33566,3	130	2,274	21,873
No clasificadas (1)	1771	240865	33435	-175	0,47	11,574
Total manufactura	117859	1610497	217142,4	318	0,841	15,329

Notas: 1) incluye industrias como cemento y elaboración de pan que son esencialmente domésticas; 2) los valores de protección efectiva son de 1969 (Berlinski y Schydowsky 1978) y fueron estimados a nivel de 4/5 dígitos de la CIIUR2, y ponderados por los valores agregados de 1973.

Fuente: Nogués (1983).

<sup>103</sup> En Nogués (1983) se presenta la clasificación completa incluyendo los nombres de las industrias sustitutivas. Cabe destacar que en 1973 la agroindustria (excluyendo de los exportables los sectores 3212, 3214, 3232, 3233 y, 3420) explicaba el 81% del valor agregado del conjunto de industrias exportables. Entonces, industrias exportables o agroindustria son prácticamente sinónimos.



por \$1392 miles de dólares mientras que los importables o protegidos demandaron \$1074 miles de dólares. De estas, las que tuvieron el mayor déficit comercial neto fueron las capital intensivas (SIPD) lo cual levanta un manto de duda sobre el grado en que la estrategia de industrialización logró ahorrar divisas.

Dentro del marco de análisis utilizado en este estudio (sección II), otro resultado de interés se refiere a la intensidad de trabajo que caracteriza a los distintos grupos industriales. La relación de empleo a valor agregado muestra que la intensidad de trabajo de las industrias exportadoras se ubicaba entre la observada para los dos grupos de industrias sustitutivas<sup>104</sup>. Como se dijo, este resultado es compatible con lo que se esperaría para un país como Argentina cuya dotación relativa de factores en el sector manufacturero se ubica entre los extremos de los países abundantes en trabajo y los abundantes en capital. Esto quiere decir que una reasignación de factores en favor de los exportables generaría más o menos empleos industriales dependiendo de las industrias sustitutivas que se contraigan. Si por ejemplo se reasignara un millón de pesos de valor agregado hacia las industrias exportables contrayendo las que compiten con las importaciones de países abundantes en trabajo (SI PED), la reasignación generaría empleo redundante que permitiría aumentar la producción de otros sectores haciendo uso de técnicas más trabajo intensivas. Si por otro lado, los factores provienen de industrias intensivas en

capital (SI PD), la reasignación generaría más empleo en los sectores exportables y/o un aumento de salarios con el correspondiente aumento de producción y exportaciones.

## IX.2 Protección y distorsiones en los mercados de factores en la industria manufacturera

Con respecto a los niveles de protección, los números presentados en el Cuadro IXa.1 muestran una clara discriminación de las políticas comerciales en contra de las industrias exportables. Las estimaciones de protección efectiva muestran que este grupo de industrias estaba discriminado por las medidas de protección (TPE=-2,6%) como también, por los muy elevados niveles otorgados a las industrias sustitutivas: 49,8% para las SI PD, y 227,4% para las SI PED. Esto como se vera, tiene claros efectos negativos sobre los niveles potenciales de ingreso (PBI) que podría generar el sector manufacturero<sup>105</sup>.

Además de los elevados niveles de protección, Argentina y muchos otros países en desarrollo distorsionaron los mercados de factores tanto los de capital, como los de trabajo. En esto influyeron decisiones de política comercial como la consistente en dejar libre la importación de bienes o equipos de capital pero solo de aquellos que no se producían, o no se podían producir localmente en cantidades suficientes para abastecer la demanda interna.

<sup>104</sup> Puede demostrarse que el ordenamiento industrial por intensidad de empleo medido por el cociente entre este y el valor agregado subestima la intensidad medida por la relación L/K. Definiendo el valor agregado doméstico de la industria i: VAD<sub>i</sub>=PL<sub>i</sub>+PK<sub>i</sub>, donde PL es el salario y PK el costo del capital (costo de oportunidad); Li es el empleo y Ki el stock de capital en la industria i. Por lo tanto, la intensidad de empleo medida por el cociente entre empleo y valor agregado puede ser expresado como:

$$A = \frac{L_1}{PL_1 + PK_1} \div \frac{L_2}{PL_2 + PK_2}$$

Reordenando:

$$A = \left( \frac{L_1 / K_1}{L_2 / K_2} \right) \times \left( \frac{PL_2 / K_2 + PK_2}{PL_1 / K_1 + PK_1} \right)$$

El segundo paréntesis del lado derecho es menor que 1 si la industria 1 es relativamente intensiva en trabajo, entonces:

$$\frac{L_1 / K_1}{L_2 / K_2} > A$$

<sup>105</sup> Por lo tanto, la intensidad de empleo medida como la relación entre este y el valor agregado subestima la intensidad de factores medida como L/K. Debido al tradicional escalonamiento de los aranceles y derechos de exportación, el sector agropecuario ha estado *siempre* más perjudicado por las políticas públicas que la agroindustria y los otros exportables.



Otra distorsión estaba referida a los subsidios financieros para la compra de equipos y las desgravaciones impositivas. Estas por lo general, eran todas medidas tomadas para favorecer sectores que eran “claves” ya sea porque se instalaban en determinadas provincias, ya sea porque el Gobierno las consideraba estratégicas, o ya sea porque los grupos de interés favorecidos eran muy poderosos<sup>106</sup>.

Por el lado del empleo, había un conjunto de cargas, muchas de ellas distorsivas, sobre el salario. Entre estas se incluían las cargas jubilatorias, los aportes a las obras sociales, las cargas para un fondo nacional de turismo, un impuesto salarial para generar fondos para educación técnica, los fondos específicos para el Ministerio de Trabajo, etc. En 1973 la diferencia ocasionada por estos impuestos sobre los salarios producía una brecha de alrededor de 40% entre el costo laboral y el salario de bolsillo. Obviamente no todas las cargas mencionadas deben ser clasificadas como distorsiones en el mercado de trabajo pero una parte sí. Entre estas se encuentran las cargas con destino fijo, la parte de las obras sociales no utilizadas 100% en servicios y beneficios a los trabajadores, y las jubilaciones perdidas en sucesivas crisis fiscales (Nogués 1985).

De cualquier manera, en promedio la Argentina de aquellos años era una donde se subsidiaba la inversión de algunas empresas y sectores, y se castigaba a otros

mientras todas las industrias mostraban una elevada brecha entre costos laborales y los salarios de bolsillo. Por lo tanto, las señales eran claras en favor de la adopción de técnicas intensivas en capital. En resumen, las políticas proteccionistas favorecieron las industrias intensivas en capital mientras que las distorsiones en los mercados de factores incentivaban el uso de técnicas ahorradoras de mano de obra. De esta manera como se dijo, se desarrolló una industria de elevada productividad laboral pero de muy baja capacidad relativa para generar empleos productivos e ingresos (PBI) y de esta manera, la informalidad fue creciendo.

¿Hasta qué grado estas políticas de subsidios/impuestos a la inversión e impuestos sobre los salarios distorsionaron las retribuciones relativas de los factores enfrentadas por los distintos sectores industriales? No existen datos suficientemente desagregados y publicados para contestar esta pregunta con precisión. Por lo tanto, los números presentados en el Cuadro IXb.1 son estimaciones aproximadas de las distorsiones en los mercados de factores que enfrentan por distintos grupos de industrias.

Los números presentados en este Cuadro suponen que solo una tercera parte de la diferencia entre el salario de bolsillo y el costo laboral representa una distorsión<sup>107</sup>. Por su parte, el subsidio financiero para la compra de bienes de capital incluía principalmente aquellos implícitos en

**Cuadro IXb.1: Variaciones en los costos de los factores como consecuencia de la eliminación de políticas distorsivas**

Orientación al comercio	Eliminación de sobrecargas salariales	Eliminación distorsiones a la compra de equipos
Exportables	-12%	11,80%
SI	-12%	8,80%
SI PD	-12%	8,40%
SI PED	-12%	10,50%
No clasificadas	-12%	8,20%
Total manufactura	-12%	9,4 %

Fuente: Nogués (1985).

<sup>106</sup> En épocas de sobrevaluación del peso, la inversión en equipos importados también estaba subsidiada por un bajo tipo de cambio mientras que cuando la devaluación se producía y el peso quedaba subvaluado, los inversores debían pagar un sobreprecio en relación a una situación de tipo de cambio más cerca de su nivel de paridad.

<sup>107</sup> Obviamente, la forma de eludir estos impuestos es a través de la contratación de trabajadores informales (trabajo en negro) pero para los 70 no había información precisa sobre el grado de este tipo de elusión en distintas industrias.



los préstamos que otorgaba el Banco Nacional de Desarrollo. Bajo estos supuestos muy conservadores y los pocos números que había disponibles, puede apreciarse que las políticas distorsivas no ocasionaron grandes diferencias en los precios relativos de los factores enfrentados por distintos grupos de industrias. Sin embargo como se dijo, la conclusión más significativa es que con medidas menos distorsivas el sector manufacturero hubiera enfrentado en aquel momento costos salariales más bajos, y costos de equipamiento más onerosos y por consiguiente, se hubiera inclinado por técnicas más intensivas en trabajo produciendo un proceso de industrialización con mayor capacidad de generar empleos productivos. De esta manera, quizás el país no tendría un problema estructural de empleo e informalidad tan grave como el que se observa desde hace varios años.

¿En cuánto afectaron las políticas públicas en los mercados de los factores productivos el nivel de empleo del sector manufacturero? Para responder a esta pregunta, en lo que sigue se presenta un modelo simple de simulación<sup>108</sup>. Partiendo de una función de producción del tipo Cobb-Douglas con rendimientos constantes a escala, la productividad laboral puede ser representada por la ecuación (1)<sup>109</sup>:

$$(1) \quad \left(\frac{Q}{L}\right)_0 = A \left(\frac{K}{L}\right)_0^\alpha$$

donde Q es producción (que en este trabajo esta representado por valor agregado); K: stock de capital; L: empleo;  $\alpha$ : participación del capital en el valor agregado y A: un factor de escala. Todo esta medido en un período dado de tiempo 0 que en el caso de este trabajo es 1973.

Bajo el supuesto de maximización de beneficios, se demuestra que la elección de la intensidad de capital de las técnicas productivas (representado por la relación K/L) es función del precio relativo de los factores según la expresión (2):

$$(2) \quad \left(\frac{K}{L}\right)_0 = \left(\frac{\alpha}{1-\alpha}\right) \left(\frac{P_L}{P_K}\right)_0$$

<sup>108</sup> El lector puede sustituir los valores del cuadro IXb.1 por otros que considere mas apropiados y aplicarlos al modelo simple que se presenta a continuación.

<sup>109</sup> Hay una función de producción para cada sector industrial pero para los fines de representación es mas útil pensar en una función para todo el sector. Mas abajo se diferencia por grupos manufactureros según la clasificación ya presentada.

<sup>110</sup> Si  $\alpha=0,7$  es decir un sector manufacturero mas capital intensivo, el empleo hubiera sido un 6,2% menor.

donde PL es el costo del trabajo (salario de bolsillo mas cargas) y PK el costo del capital aproximado por la tasa de interés efectivamente pagada. Si el Gobierno distorsiona los costos del trabajo en una proporción  $\epsilon$  y los costos del capital en una proporción  $\rho$  los nuevos costos de emplear factores serán:

$$2') \quad PL_1 = (1+\epsilon)PL_0 \text{ y } PK_1 = (1+\rho)PK_0$$

Por lo tanto,

$$2'') \quad (K/L)_1 = (1+\epsilon) / (1+\rho)(K/L)_0$$

Sustituyendo (2'') en (1) e invirtiendo la expresión se obtiene:

$$(3) \quad \left(\frac{L}{Q}\right)_1 = \left(\frac{L}{Q}\right)_0 \left(\frac{1+\rho}{1+\epsilon}\right)^\alpha$$

De acuerdo a la expresión (3), cuanto mas importante el impacto de las políticas públicas en aumentar el costo del trabajo o en subsidiar los bienes de capital, mas intensiva en capital será la técnica elegida por las industrias manufactureras. ¿Cuales son los ordenes de magnitud involucrados? De la expresión (3) y manteniendo el nivel de producto constante, la variación proporcional del empleo manufacturero como consecuencia de las políticas públicas sobre el precio de los factores queda representada por la expresión (4):

$$(4) \quad \frac{L_1 - L_0}{L_0} = \left(\frac{1+\rho}{1+\epsilon}\right)^\alpha - 1$$

Por ejemplo, según la Tabla IXb.1, para el conjunto del sector manufacturero, las políticas del Gobierno habrían aumentado los costos laborales en un 12% ( $\epsilon=12\%$ ) mientras que disminuyeron el costo del capital en un 9,4% ( $\rho= -9,4\%$ ). De acuerdo a la expresión (4) y suponiendo  $\alpha=0,3$ , el empleo con salarios y costo de capital distorsionados fue un 13,8% menor al que se hubiera observado en ausencia de las políticas públicas<sup>110</sup>.

Nuevamente se insiste que lo que se presenta acá es mucho mas una manera de racionalizar la dirección del impacto que durante décadas tuvieron las políticas públicas sobre el precio relativo de los factores enfrentados



por el sector manufacturero, que una replica de la realidad. En cuanto realmente afectaron estas políticas la capacidad del sector manufacturero para generar empleo no se sabrá nunca<sup>111</sup>. En particular, la expresión (4) u otras similares que pueden construirse con otras funciones de producción, no incorpora los elementos dinámicos que explican las decisiones de inversión de los empresarios, y los serios problemas del mercado laboral de Argentina, particularmente en su sector urbano. Además, acá se supone eficiencia en la asignación de los recursos, con precios de los factores distorsionados, pero eficiencia al fin. Como se analiza en el próximo punto, el sector manufacturero de Argentina estaba lejos de mostrar una elevada eficiencia.

### IX.3 Protección, pérdidas de PBI y la agroindustria

Una asignación óptima de factores en sectores productores de bienes transables debe satisfacer (o estar cerca de satisfacer) la condición de que el costo de generar un dólar con las industrias exportables es igual (o estar cerca) al costo de ahorrar un dólar en las industrias sustitutivas de importaciones (Bruno 1967). El costo de producir o ahorrar un dólar puede aproximarse por el valor agregado evaluado a precios internacionales es decir, los precios de referencia en ausencia de protección. Recordando que una tasa positiva de protección efectiva (TPE) mide el exceso de retribución a los factores y/o de ineficiencias en los procesos productivos por encima de lo que se observaría si los productores enfrentaran precios internacionales, el valor agregado a precios internacionales de la industria  $j$  ( $VAlj$ ) puede aproximarse a través de la siguiente expresión:

$$(5) \quad TPEj = (VADj / VAlj) - 1$$

donde  $VADj$  es el valor agregado a precios domésticos y esta definido por la siguiente expresión<sup>112</sup>:

$$(6) \quad VADj = PIj(1+tj) - \sum aijPli (1+ti)$$

donde  $PI$  precio internacional;  $aij$  es el insumo  $i$  (medido en términos físicos) por unidad producida de  $j$ ,  $tj$  es el arancel (o equivalente arancelario) del bien  $j$ , y  $ti$  es el

arancel del insumo  $i$ . Por su parte, el valor agregado internacional del mismo bien  $j$  ( $VAlj$ ) esta definido por la siguiente expresión:

$$(7) \quad VAlj = PIj - \sum aijPli$$

Para las industrias protegidas, el exceso de  $VADj$  sobre  $VAlj$  puede estar explicado por factores tales como elevado nivel de impuestos sobre los salarios, ineficiencias en la asignación de recursos, salarios determinados mas por la fuerza de los sindicatos sin relación con la productividad de los trabajadores, rentas escondidas detrás de la protección, tiempo invertido por los directivos de empresas en la búsqueda de estas rentas originando el correspondiente efecto negativo sobre la eficiencia de sus empresas, excesivos niveles de empleo como consecuencia de políticas tales como elevados costos de despido, jornadas laborales perdidas por huelgas etc.

Cualquiera sea la razón o conjunto de razones que explican porque  $VADj > VAlj$ , el hecho es que otros países mas ordenados, menos rentísticos, mas cohesivos, en definitiva menos protegidos, pueden producir la misma unidad de  $j$  con un menor nivel de valor agregado medido este a precios internacionales. Por lo tanto, la intensidad de factores productivos (empleo y capital) con que la industria  $j$  elabora su producto en el mercado local (por ejemplo  $Lj/VADj$ ) no dice nada sobre la eficiencia del proceso productivo. Un indicador de esta eficiencia esta dado por la cantidad de factores utilizados para producir o ahorrar un dólar. Si una industria o grupo de industrias utiliza mayor cantidad de cada uno de los factores que otra industria o grupo de industrias entonces la primera es absolutamente ineficiente en relación a la segunda. En este caso, una reasignación de factores entre estos grupos de industrias aumentaría el ingreso manufacturero.

Comenzando con un indicador de eficiencia parcial como es  $Lj/VAlj$  veamos que sugieren las cifras de Argentina. De acuerdo a la expresión (5):

$$(8) \quad Lj/VAlj = (Lj/VADj) \times (1+TPEj)$$

<sup>111</sup> El lector puede hacer simulaciones con otros valores de  $\rho$  y  $\epsilon$  pero se insiste que el ejercicio solo sirve como una simulación de estatística comparada.

<sup>112</sup> Se supone que el tipo de cambio es de un peso por dólar.



**Cuadro IXc.1: Empleo por unidad de valor agregado a precios internacionales: Argentina (1973) y Estados Unidos (1972)**

Clasificación	Argentina		Estados Unidos
	Empleo/VAI	Margen bruto/empleo	Empleo/VAD
Exportables (E)	18,4	36,7	79,0
SI			
SI PD	33,4	49,7	50,8
SI PED	73,9	30,2	97,0

Nota: El empleo esta medido en número de trabajadores mientras que el VAI y el margen bruto de Argentina están en millones de pesos de 1973. El VAD de Estados Unidos esta en millones de dólares.

Fuente: Nogués (1985), Cuadro 6.

El primer paréntesis del lado derecho de la expresión (8) esta cuantificado en la última columna del cuadro IXa.1 mientras que la TPEj esta cuantificada en la anteúltima columna de este mismo cuadro. Los resultados para las industrias exportables y las dos categorías de industrias protegidas se presentan en el Cuadro IXc.1.

Los números muestran que cuando el valor agregado se mide a precios internacionales, ambos grupos de industrias sustitutivas son mas intensivas en empleo que las industrias exportables. ¿Por qué? Dado que las políticas comerciales discriminaban levemente contra el grupo de industrias exportables ( $TPE = -2,6\%$ ), para este grupo de industrias, la intensidad de empleo no variaba de manera importante según se la mida a precios domésticos o internacionales. De acá se deduce que este grupo de industrias trabajaba con elevados niveles de eficiencia productiva. Sin embargo, esto no ocurre con las industrias sustitutivas o protegidas y entonces, la sospecha es que la protección esta escondiendo ineficiencias.

Para confirmar esto, se ha comparado el ranking de intensidad de empleo de Argentina con el de Estados Unidos utilizando para ambos la misma clasificación de orientación comercial. Se compara con este país porque en aquella época (y aún hoy), su sector manufacturero estaba mucho menos protegido que el de Argentina y por lo tanto, operaba mucho mas cerca de los precios internacionales<sup>113</sup>. Los resultados en el Cuadro IXc.1 muestran que EE. UU. tiene un ordenamiento similar de intensidad de empleo al presentado para Argentina

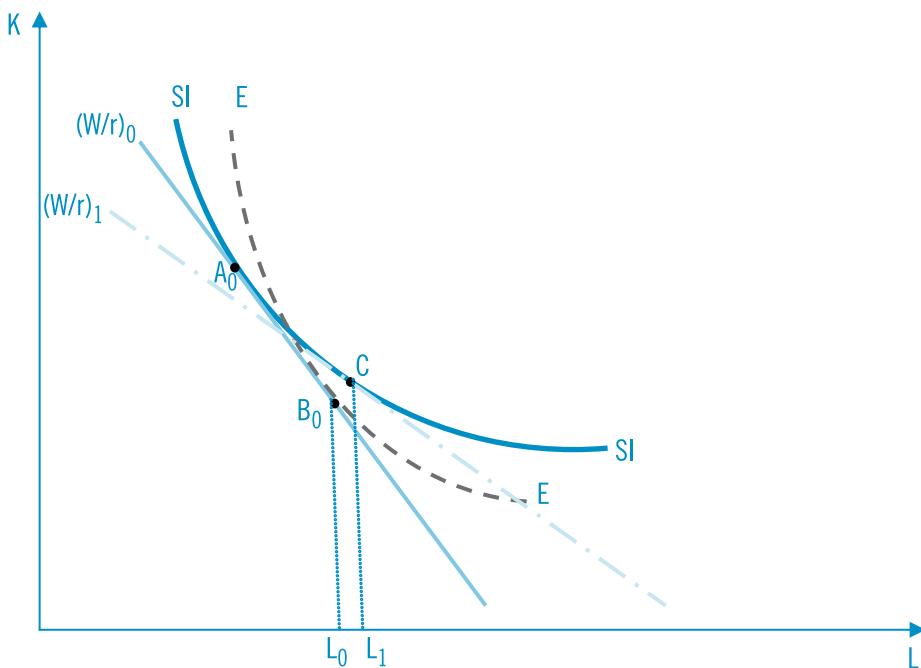
en el Cuadro IXa.1 es decir, la intensidad de empleo de las industrias exportables esta entre las dos categorías de industrias sustitutivas. Para Argentina, también se ha estimado el margen bruto por trabajador como otra medida de intensidad de capital obteniéndose el mismo ordenamiento que en el cuadro mencionado.

Si se acepta la evidencia presentada de que las industrias sustitutivas que compiten con importaciones de países desarrollados (SIPD) son mas intensivas en capital que las industrias exportables, la sospecha de que estas operaban con serias ineficiencias, se vuelve una realidad. En este caso, las ineficiencias están caracterizadas por un mayor uso de todos los factores de producción por unidad de divisa ahorrada que los que usan las industrias exportables por unidad de divisa generada.

El siguiente gráfico ayuda a ilustrar una de las tantas situaciones que explican la existencia de ineficiencias absolutas. Acá SI y E son las isocuantas unitarias de las industrias sustitutivas y exportables respectivamente. Para un nivel inicial relativo del salario ( $w$ ) al costo del capital ( $r$ ), ambos sectores son eficientes con las industrias sustitutivas produciendo con una intensidad de trabajo definida por el punto  $A_0$  que es mas que la intensidad de las exportables cuyo equilibrio esta definido por el punto  $B_0$ . Si las políticas públicas aumentan por ejemplo los salarios que tienen que pagar las industrias protegidas a  $(w/r)$ <sup>1</sup> entonces el nuevo equilibrio para estas esta definido por el punto  $C$ . Sin embargo, este punto esta caracterizado por ineficiencias absolutas es

<sup>113</sup> En la actualidad, la proyección promedio de este sector esta en 3% y en aquél entonces, 6%.





decir que estas industrias utilizarían mas trabajo y mas capital por unidad producida que las exportables que siguen eligiendo  $B_0$ . En una economía competitiva estas industrias no podrían operar pero si las políticas públicas las protegen suficientemente, si lo podrían hacer como de hecho lo hacían. Como mínimo el subsidio tiene que ser equivalente a  $(L_1 - L_0)/L_0$ <sup>114</sup>.

Como se dijo, hay muchas otras razones por las cuales  $VAD_j > VAI_j$  y siempre hay un nivel suficiente de protección que les permitirá operar aun cuando estas industrias sean en relación a las exportables, absolutamente ineficiente. Por definición, una mala asignación de recursos origina pérdidas de ingreso o PBI y la evidencia de ineficiencias absolutas aumenta de manera importante las pérdidas. Ante esta evidencia, las pérdidas pueden disminuirse transfiriendo factores (trabajo y capital) de las protegidas a las exportables o haciendo que estas operen mas eficientemente por ejemplo disminuyendo la protección y aumentando el nivel de competencia externa que deben enfrentar.

¿Cuál es la magnitud de la posible ganancia de una reasignación de factores productivos entre industrias? Según los datos del Cuadro IXc.1, una reducción del VAI de las industrias SIPD equivalente a un millón de pesos (de 1973) liberaría 33,4 personas que si se emplearan en los sectores exportables generaría un valor agregado internacional de 1,82 (33,4/18,4) millones de pesos. Entonces, una primera aproximación de respuesta a la pregunta mencionada, es que la ganancia marginal de una reasignación como la indicada es 82% lo que indica la magnitud de las pérdidas que sufría el sector manufacturero y de manera mas general, la economía y la sociedad<sup>115</sup>.

#### IX.4 Importancia de la agroindustria en el largo plazo

Sobre la base de información tomada de sucesivas matrices de insumo-producto estimadas entre 1950 y 1997, el Cuadro IXd.1 muestra la evolución de la participación de la agroindustria en el PBI manufacturero y total. De esta información surge una clara tendencia decreciente: entre

<sup>114</sup> A medida que las industrias protegidas se hacen mas ineficientes, la isocuanta unitaria se desplaza hacia el noreste requiriendo estas mayores niveles de protección o subsidio para poder sobrevivir.

<sup>115</sup> Como se dijo, dado que las SIPD son mas capital intensivas que las industrias exportables, en esta reasignación marginal el capital no funciona como una restricción.

**Cuadro IXd.1: Participación de los sectores agroindustriales en el PBI manufacturero y en el PBI total**

Proporciones	1950	1953	1963	1973	1977
1. % Agroindustria en PBI Manufactura	56,12%	52,51%	44,21%	38,34%	42,11%
2. % Agroindustria en PBI Total	15,60%	16,72%	14,66%	10,20%	7,19%

Fuente: 1950: CEPAL (1958); 1963: Banco Central (1964) y, 1973: Banco Central (1973).

1950 y 1973 la agroindustria pierde 18 puntos porcentuales de participación en el PBI manufacturero y mas de 5 puntos porcentuales en el PBI total<sup>116</sup>. Existen varias causas que podrían explicar esta caída incluyendo cambios en los patrones de oferta y demandas. Sin embargo, existe la sospecha de que al menos en parte, esta transformación estructural de la composición del sector manufacturero esta explicada por el excesivo protecciónismo otorgado al resto de las industrias manufactureras. Esta sospecha esta en parte confirmada por el aumento que surge de la matriz de insumo-producto de 1997 con una economía mucho mas abierta que la de 1973<sup>117</sup>.

## IX.5 Conclusiones

Sobre la base de datos de principios de los 70, esta sección argumenta que:

- La agroindustria representa el grueso de los industrias manufactureras exportables.
- Mientras las industrias sustitutivas estuvieron altamente protegidas, la agroindustria operó con una baja (o negativa) tasa de protección efectiva y por lo tanto, con elevados niveles de eficiencia.
- Así como ocurrió con el sector agropecuario, la estrategia de industrialización a cualquier costo en favor de las industrias sustitutivas también afectó la disponibilidad de recursos e insumos disponibles para las exportables.

- Sin embargo, de acuerdo a las estimaciones de protección efectiva, la discriminación contra las industrias exportables parece haber sido menor o bastante menor (según los años), que contra los productores primarios del sector agropecuario<sup>118</sup>. Dentro de las serias restricciones impuestas por estas políticas, ambos sectores operaron con elevados niveles de eficiencia.

- Las políticas públicas también distorsionaron los precios relativos de los factores aumentando el costo laboral y, para las empresas beneficiadas, disminuyendo el costo del capital. Estas políticas se sumaron a una estructura de protección sesgada a favor de industrias intensivas en capital produciendo una estrategia de industrialización con baja capacidad de generación de empleos productivos agudizando de esta manera, el desempleo y subempleo urbano.

- La forma en que se aplica la estrategia de industrialización a cualquier costo, parece haber generado importantes ineficiencias. Sobre esto, el análisis cuantitativo muestra que una reasignación marginal de factores productivos desde las industrias protegidas hacia las exportables generaría ganancias de ingreso (o divisas) equivalentes a 82% lo que es un claro indicador de la magnitud de las pérdidas sufridas.

## X. Argentina y Australia comparados

Australia es uno de los países mas adecuados para contrastar el crecimiento de Argentina. Esto es así porque

<sup>116</sup> Las matrices están mas agregadas que los 4/5 dígitos de la CIUU utilizadas para clasificar las industrias. Esta es la principal razón de la discrepancia entre la importancia de la industria según el Cuadro IXd.1 y la que surge de la mencionada clasificación.

<sup>117</sup> Sin duda, este es un tema que merece un análisis mas detallado.

<sup>118</sup> Por ejemplo, en el mismo estudio sobre protección efectiva que el utilizado en esta sección, Berlinski y Schydlowsky (1978) muestran que la TPE del sector agropecuario era -10% bastante mas elevada que el indicado para las industrias exportables (-2,6%).



los dos tienen tamaños intermedios, están dotados con abundantes recursos naturales y variedades de climas, y están alejados de los principales centros industriales. Ambos países comenzaron sus procesos de desarrollo económico sobre la base de la agroindustria aunque Australia también tuvo un temprano desarrollo minero pero al igual que Argentina, en su canasta exportadora de bienes siguen participando mayoritariamente los productos primarios. Ambos países también practicaron el proteccionismo con entusiasmo pero sin embargo, pasada la segunda mitad del siglo XX a diferencia de Argentina, Australia comenzó su rápido crecimiento relativo. ¿Qué pasó? En lo que sigue se enfatizan dos de las hipótesis que se han ofrecido para explicar el dispar crecimiento entre ambos países: la liberalización comercial y la flotación cambiaria y la fortaleza institucional.

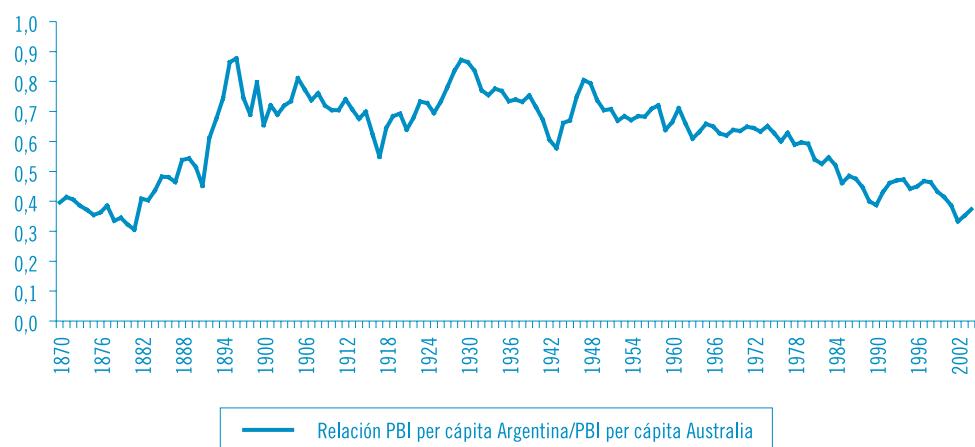
El resto de esta sección está ordenada de la siguiente manera. Primero se presenta la tendencia y magnitud de la brecha de ingresos entre estos países desde fines del siglo XIX. El segundo punto ofrece una perspectiva que explica esta brecha sobre la base de diferencias

en las estrategias de industrialización y en el grado de discriminación contra los respectivos sectores agropecuarios. Brevemente el tercer punto enfatiza la importancia del respeto por las instituciones mientras que el cuarto presenta breves comentarios sobre las diferencias de competitividad internacional y distribución del ingreso entre ambos países. Finalmente se presenta un resumen.

### X.1 Crecimiento comparado

El Gráfico Xa.1 muestra la evolución del PBI per capita de Argentina en relación al de Australia. Si bien este país siempre tuvo un ingreso algo mayor, a lo largo de los años las diferencias han variado mucho y se aprecian tres períodos. El primero se extiende hasta la crisis del 30 y durante estos años Argentina cerró su brecha inicial de ingresos con Australia pasando de 40% de su ingreso per capita en 1870, a 86% en 1930<sup>119</sup>. Luego viene un período que se extiende hasta mediados de los 70 con un crecimiento hacia el final algo (pero no mucho) mayor para Australia.

Gráfico Xa.1: Relación entre los PBI per capita de Argentina y de Australia



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

<sup>119</sup> La disminución de la brecha ocurre fundamentalmente hasta 1914. Luego y principalmente como consecuencia de la primera guerra, la brecha aumenta para disminuir otra vez durante los 20. En resumen, hasta 1930, Argentina mostró capacidad de competir mano a mano con Australia.



Finalmente, a partir de acá comienza un periodo de acelerado crecimiento relativo de Australia y el ingreso per cápita de Argentina se aleja nuevamente del de Australia<sup>120</sup>. Cabe destacar también que durante este último período, el crecimiento de este país fue suficientemente rápido como para acercarse a los niveles de ingresos de los países más desarrollados de la OECD. Como se verá, con anterioridad había sido el relativamente elevado proteccionismo industrial lo que la había alejado de este grupo. También se destaca el hecho de que desde la flotación de su moneda en 1983, Australia ha tenido un continuo crecimiento del PBI per cápita mientras que en relación al año anterior, este indicador disminuyó en nueve oportunidades.

El Cuadro Xa.1 presenta para períodos seleccionados que coinciden aproximadamente con estas tres etapas, las tasas medias de crecimiento del PBI per cápita y sus componentes. Además de las diferencias en las tasas de crecimiento del PBI, otro hecho que se destaca de estos números es el crecimiento poblacional siempre más rápido en Argentina que en Australia y en parte, esto es consecuencia de una política migratoria mucho más estricta<sup>121</sup>.

El Gráfico Xa.2 muestra las participaciones en el PBI a precios corrientes de los principales sectores productores de bienes (agropecuario, manufacturero y minería) y los servicios. Se aprecian elementos comunes como también

diferencias importantes. Entre los primeros, se destacan la caída en la participación del sector agropecuario que a partir de los 50 fue más pronunciada en Australia que en Argentina. Movimientos similares en ambos países también se observan para la manufactura cuya comportamiento en forma de u invertida aumenta hasta mediados de los 70 y luego cae nuevamente de forma más pronunciada en Australia que en Argentina. Entre las diferencias se destacan la importancia relativa del sector minero de Australia y el hecho de que en este país, desde los 50 la participación de los servicios crece de manera importante y de una forma relativamente más acelerada. Por ejemplo, durante 2005-06 la participación de este sector en Australia fue de 82%<sup>122</sup> mientras que en Argentina en 2007 fue de 61%.

La disminución de la participación en el PBI a precios corrientes de los sectores manufacturero y agropecuario de Australia ha sido explicado por un crecimiento relativamente acelerado de la productividad de estos sectores en relación a los servicios y por consiguiente, precios relativamente más elevados de estos que el de los productos transables (Hunt 2009 y Anderson y otros 2007). Esto contrasta con las políticas de subsidios a los servicios públicos seguidas por Argentina hasta finales de 2002. Por lo tanto y en contraste con Australia, durante estos años la participación de los servicios en el PBI ha sido menor que el que se hubiera observado con menos distorsiones.

**Cuadro Xa.1: Comparación entre el crecimiento del PBI y la población de Argentina y Australia: períodos seleccionados 1884-1882**

Período	Producto			Población			PBI per cápita		
	Arg.	Aus.	Dif.	Arg.	Aus.	Dif.	Arg.	Aus.	Dif.
1884-1929	4.81%	2.39%	2.37%	3.08%	2.02%	1.04%	1.68%	0.37%	1.31%
1929-1975	3.23%	3.80%	-0.55%	1.78%	1.68%	0.10%	1.42%	2.08%	-0.64%
1975-2002	1.22%	3.31%	-2.03%	1.44%	1.31%	0.13%	-0.22%	1.98%	-2.15%

Fuente: Guerchunoff y Fajgelbaum (2005), Cuadro 2.

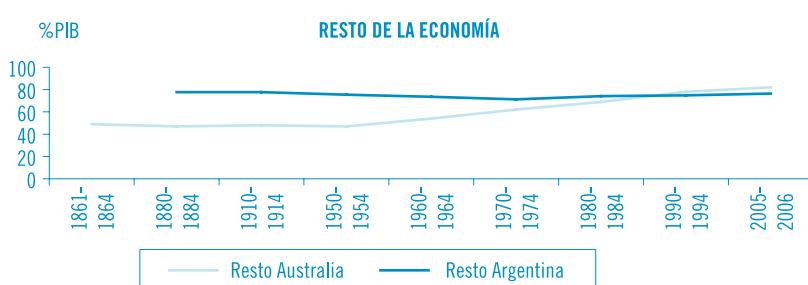
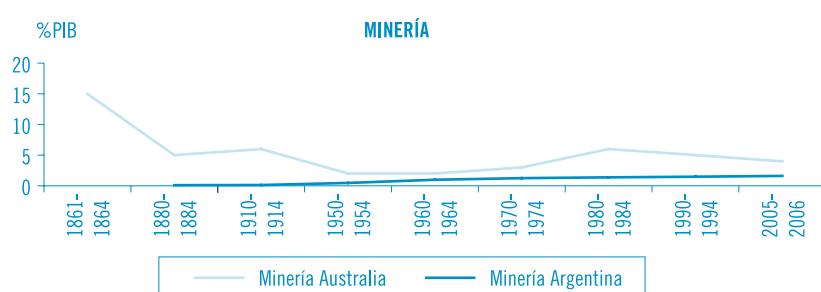
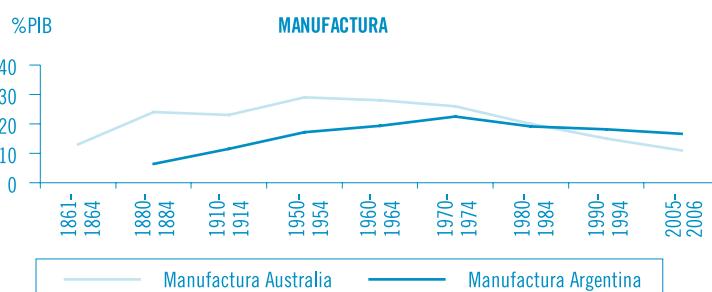
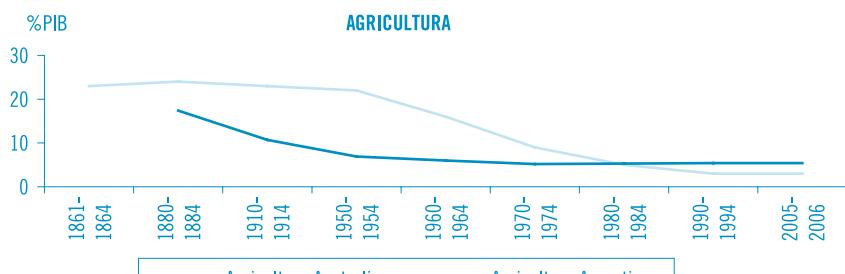
<sup>120</sup> El análisis de estos tres períodos es el foco central del trabajo de Guerchunoff y Fajgelbaum (2005). El énfasis de esta sección está puesto principalmente en el último período.

<sup>121</sup> Por ejemplo, mientras en la actualidad, Australia aplica una estricta política migratoria, con su programa Patria Grande, Argentina facilita la residencia de extranjeros indocumentados ([www.patriagrande.gov.ar](http://www.patriagrande.gov.ar)).

<sup>122</sup> Es importante destacar que la fuerte caída en la participación de los sectores agropecuario e industrial se da en un período de rápido crecimiento del PBI de Australia. Por ejemplo, en valores constantes, una participación del 9% del sector agrícola en 1970-74 equivalía a un PBI agropecuario de unos USD13700 mientras que una participación de 3% en 2004 representaba un PBI del orden de USD 14036 ambos medidos en millones de dólares de 1990.



**Gráfico Xa.2: Participación de distintos sectores en los respectivos PBI (precios corrientes) de Argentina y Australia: períodos seleccionados 1861-2006**



Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005) e INDEC para Argentina, Anderson y otros (2007) para Australia,



## X.2 Protección, subsidios y crecimiento comparado

¿Por qué durante las últimas décadas se desarrolló una brecha de ingresos tan importante? Los historiadores se han inclinado por distintas explicaciones del crecimiento económico relativo de estos países. En línea con el marco de análisis presentado en la sección II, la interpretación que ofrece este trabajo se basa fundamentalmente en diferencias cruciales en las estrategias industrializadoras como también, el consistente respeto de largo plazo por instituciones económicas básicas de Australia en relación a Argentina<sup>123</sup>.

¿Cuál fue la tendencia y cuáles las principales características de la estructura de protección de Australia en relación a Argentina? ¿Hasta qué punto esta protección fue exagerada y discriminatoria contra el sector agropecuario? De acuerdo al análisis presentado más abajo, se destacan tres diferencias fundamentales entre las estructuras de protección de ambos países. Primero, si bien en Australia el proteccionismo industrial fue practicado durante varias décadas, a diferencia de Argentina la intensidad de estas políticas y sus efectos discriminatorios fueron mucho menores. Segundo, por lo anterior como también por el hecho de haber implementado una clara política de subsidios en favor del sector agropecuario, la discriminación de la protección en contra de la agricultura fue mucho menor. Tercero, en términos de políticas de liberalización y

crecimiento, Australia fue consistente y por lo tanto exitosa en lograr un crecimiento sostenido mientras que como se enfatizó anteriormente, en años recientes Argentina ha revertido parte de los esfuerzos de liberalización, privatización y desregulación y continua sufriendo y también, agudos ciclos macroeconómicos.

Veamos estas tres diferencias con mayor detalle. En un trabajo reciente, Anderson y otros (2007) definen y estiman la tasa nominal de asistencia (TNA) como el porcentaje en que las políticas públicas alteran los retornos brutos de los productores de cada sector con relación a los que hubieran recibido en ausencia de estas políticas<sup>124</sup>. Sobre la base de estas estimaciones para el sector agropecuario y no agropecuario, los autores presentan lo que definen como la tasa relativa de asistencia al sector agropecuario (TRA) definida como:

$$TRA = 100 \left[ \left( 1 + \frac{TNA_{ag}}{100} \right) / \left( 1 + TNA_{nag} / 100 \right) - 1 \right]$$

donde TNA<sub>ag</sub> y TNA<sub>nag</sub> son la tasa de asistencia al sector agropecuario y no agropecuario respectivamente<sup>125</sup>. Como en Australia la asistencia al sector minero es prácticamente nula, a efectos interpretativos, la TNA<sub>nag</sub> representa la tasa de asistencia al sector manufacturero<sup>126</sup>.

El Gráfico Xb.1 muestra los valores de estas tres variables para Australia mientras que el Gráfico IXb.2 hace lo mismo

<sup>123</sup> Algunos ejemplos de otras explicaciones, que son más complementarias que competitivas con las que se ofrecen, incluyen: 1) una situación geográfica más aislada y por lo tanto, una protección natural más elevada de Australia que Argentina que le habría permitido industrializarse más tempranamente; 2) un sector minero relativamente importante en Australia; 3) la pertenencia al Commonwealth y las preferencias comerciales que esto incluye; 4) un temprano control de la aftosa inmediatamente de concluida la segunda guerra mundial, que le abrió importantes mercados de carnes a Australia que es uno de los pocos países clasificado como "libre de aftosa sin vacunación"; 5) políticas de inmigración mucho más controladas en Australia; 6) luchas distributivas mucho menos intensas en Australia que en Argentina, etc. El trabajo de Guerchunoff y Fajgelbaum (2005) presenta una extensa bibliografía sobre la economía de Australia cuyos autores han tratado uno o varios de estos aspectos. Nótese que cualquiera hayan sido las causas, hasta principios del siglo XX las ventajas dinámicas de Argentina fueron superiores y por esto pudo cerrar la brecha de ingresos que inicialmente tenía con Australia.

<sup>124</sup> Si el único apoyo es el arancel, luego la tasa nominal de asistencia es equivalente al arancel ad-valorem. Sin embargo, el trabajo de Anderson y otros (2007) incorpora otras políticas públicas como por ejemplo, subsidios directos a los productores y subsidios a la investigación y desarrollo. También incluyen los impactos de los impuestos internos y de las restricciones cuantitativas. Estas estimaciones se hacen a nivel de productos para una muestra representativa de exportables e importables que luego son ponderados y agregados para obtener las curvas presentadas. La metodología de estimación se presenta en Anderson y otros (2008).

<sup>125</sup> Por ejemplo, en Australia durante 2000-04, la TNA<sub>ag</sub>=0,5% mientras que la TNA<sub>nag</sub>=2,0%. Aplicando la fórmula resulta una TRA=-1,5.

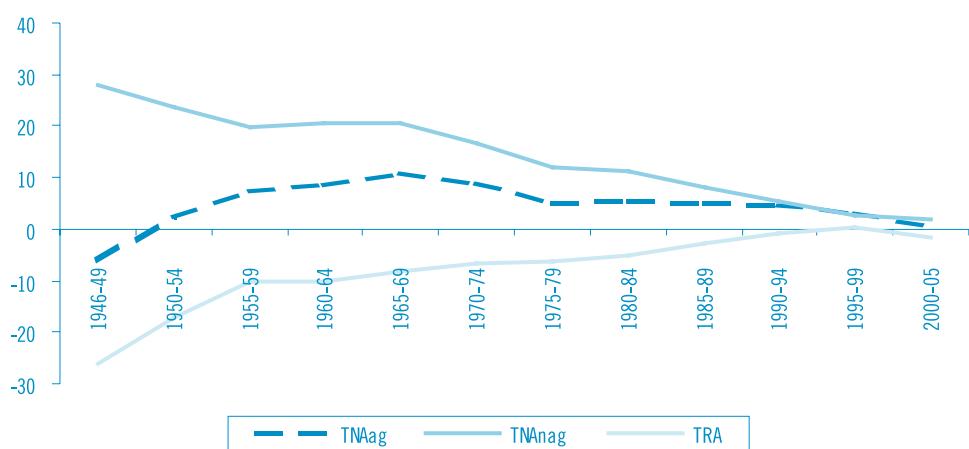
<sup>126</sup> El interés en los valores relativos reside en el hecho de que la oferta de un bien o un sector depende no solo de los precios absolutos pero también, de los precios relativos con los competitivos.



para Argentina. Es importante destacar que los autores de ambos trabajos utilizan una metodología común y por lo tanto, son perfectamente comparables. Una comparación de estos gráficos ilustra las tres diferencias mencionadas<sup>127</sup>. Primero, con relación a los niveles de protección a los sectores no agropecuarios. Si bien en ambos países la tendencia es declinante, para todos los años en que hay datos comunes,

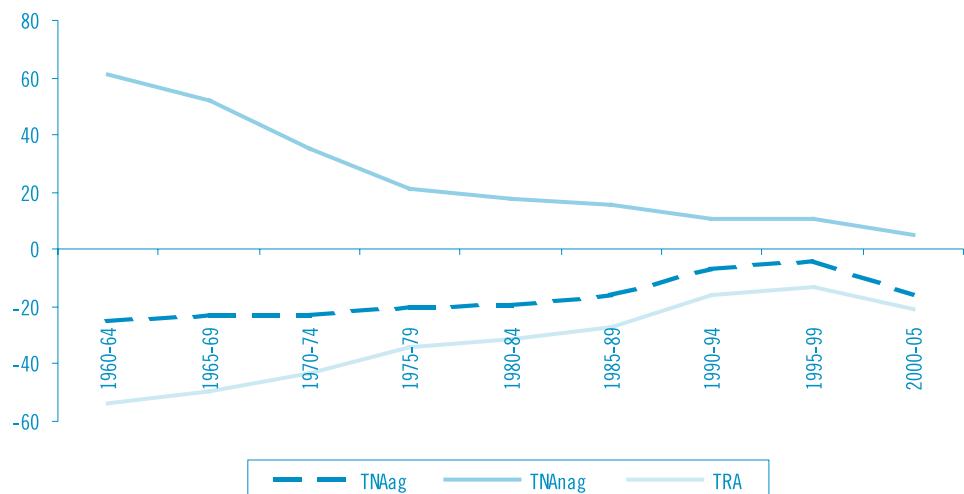
los valores para Argentina de la TNAag por lo menos duplican los estimados para Australia. También se destaca el hecho de que habiendo partido de una TNAag muy elevada, para los años más recientes, este país prácticamente tiene libre comercio para productos manufacturados mientras que desde los 90 Argentina implementa el arancel externo común del MERCOSUR que es mucho más elevado.

**Gráfico X.b1: Tasa nominal de asistencia al sector agropecuario y no agropecuario y TRA de Australia**



Fuente: Anderson y otros (2007).

**Gráfico Xb.2: Tasa nominal de asistencia al sector agropecuario y no agropecuario y TRA de Argentina**



Fuente: Sturzenegger y Salzani (2007).

<sup>127</sup> Las diferencias que se señalan también son válidas si la comparación se hiciera entre Argentina y Nueva Zelanda (Anderson y otros 2007a).



Por otra parte, los elevados valores de la TNAag que Australia mantuvo durante tantos años, también son cruciales para entender porque se atraso en relación a otros países como Canadá<sup>128</sup>. A diferencia de este y al igual que Argentina, Australia no participó en las primeras rondas de negociaciones multilaterales bajo el auspicio del GATT y esto lo hizo a pesar de ser uno de sus miembros fundadores<sup>129</sup>. Como consecuencia de esto y de otras políticas como sus acuerdos de libre comercio con EE. UU., hacia mediados del siglo XX Canadá había logrado mayores niveles de ingreso que Australia y luego pudo beneficiarse mas del acelerado crecimiento del comercio mundial de la posguerra.

Segundo a diferencia de Argentina que como se ha insistido ha impulsado políticas anti-agropecuarias por décadas, Australia compensó parcialmente el sesgo anti-exportador de sus políticas protecciónistas a las manufacturas instaurando subsidios en favor de varios productos agropecuarios<sup>130</sup>. En el ámbito de la sociedad o al menos de los partidos gobernantes, Australia ha sostenido que los niveles de bienestar o de ingresos del país, mejoran con la disminución del sesgo anti-exportador<sup>131</sup>. Las políticas de subsidios agropecuarios son la materialización de esta visión y en su pico cuando la TNAag todavía era elevada, la TNAag alcanzó un nivel de 11%. En contraste, los valores de la TNAag de Argentina han sido siempre negativos y de esta manera, durante 2000-2005 el promedio de la TNAag se ubicó en -16% con clara tendencia a empeorar durante los años mas recientes<sup>132</sup>. Por consiguiente, la tasa relativa de asistencia (TRA) ha sido sistemáticamente mas negativa

para Argentina que para Australia. Por lo tanto, para los años más recientes los precios relativos enfrentados por los productores agropecuarios y de manufacturas de Australia son prácticamente similares a los precios relativos internacionales mientras que en la Argentina las distorsiones equivalen a una discriminación relativa en contra del sector agropecuario de al menos 21%.

La tercera diferencia se refiere a la consistencia temporal de las políticas de Australia. Mientras el consenso político de este país es en favor de una economía abierta, en la Argentina todavía se debate sobre si la apertura comercial de los 90 fue adecuada<sup>133</sup>. Es mas, dada la crisis de 2002, en años recientes y al nivel de los partidos gobernantes y de un amplio espectro de la población, estas políticas han sido sinónimo de anatema. En los hechos, además de la imposición de elevadas barreras sobre las exportaciones, varias medidas que acompañaron la liberalización de los 90 incluyendo muchas privatizaciones y desregulaciones, han sido revertidas<sup>134</sup>. Australia es una sociedad relativamente cohesionada mientras que Argentina es una sociedad relativamente dividida.

Finalmente, se destaca el hecho de que Australia flotó su moneda en 1983 y desde entonces, el tipo de cambio ha permanecido cerca de su valor de equilibrio (Edison 2009). Obviamente, las políticas macroeconómicas de este país han sido sólidas y la inflación ha permanecido bajo control. En contraste, desde aproximadamente esta misma fecha, Argentina ha enfrentado tres crisis y devaluaciones violentas y en la actualidad, se está encaminando hacia

<sup>128</sup> Una cuantificación de la TNAag de Canadá se presenta en Gardner (2008) quien muestra que para 1961-64 esta variable tenía un valor de 9,2% mientras Australia llegó a estos valores recién a principios de los 80 es decir, 20 años después.

<sup>129</sup> Anderson y otros (2007) afirman que las excusas esgrimidas por Australia para abstenerse de negociar en las primeras rondas del GATT eran que era un país en desarrollo y que la agricultura había sido excluida.

<sup>130</sup> Fundamentalmente estas políticas de asistencia han tomado la forma de subsidios algunos directos a los productores y otras indirectas como la ayuda estatal a la investigación y desarrollo. Cabe mencionar que los valores de la TNA han sido estimados a nivel de producto y luego agregados al nivel del sector (Anderson y otros 2007 y 2008).

<sup>131</sup> De acuerdo a Anderson y otros (2007), la exposición intelectual más clara e influyente es un trabajo no publicado de Gruen (1968). Obsérvese que a esta conclusión se llegaba a pesar de que el consumidor australiano tenía que pagar mayores precios por los bienes subsidiados.

<sup>132</sup> En la actualidad la discriminación contra el sector agropecuario (medido por el valor negativo de la TNAag) de Argentina quizás se haya duplicado en relación a 2005-06.

<sup>133</sup> La literatura consultada para este trabajo no indica una oposición política importante a la liberalización y reformas estructurales de Australia lo cual no quiere decir que no exista. Obviamente, el rápido crecimiento de ingresos ha ayudado a disminuir cualquier oposición que haya existido.

<sup>134</sup> Escapa a los objetivos de este trabajo explicar el porque de estas diferencias tan profundas en las visiones económicas que han tenido gobiernos y poblaciones de estos dos países. Claramente, la crisis de 2002 fue tan profunda que había que buscar el chivo expiatorio y este fue las políticas de la anterior década y de esta manera como se explicó anteriormente, existe una clara confusión entre los impactos de la apertura y los de la apreciación cambiaria.



otra. Entonces, una parte importante del éxito económico de Australia durante los últimos 30 años esta basado en la liberalización comercial y sólidas políticas macroeconómicas incluyendo la flotación cambiaria.

### X.3 Fortaleza y transparencia institucional

Con solo mirar las diferencias en las tasas de inflación y los numerosos cambios abruptos en el poder político ocurridos desde 1930, resulta claro que Australia ha mantenido un respeto por sus instituciones mucho más profundo que Argentina donde hay pocas leyes que se cumplan acabadamente. En raras oportunidades desde la posguerra, la tasa anual de inflación en Australia ha superado el 10% mientras que esto ha sido la norma en Argentina. Esta diferencia ilustra el grado de compromiso con la estabilidad de precios como eje central de la estabilidad social.

En el área que nos compete, también es de interés destacar el rol crucial que ha jugado y continua jugando la Productivity Commission. No hay en Australia una sola medida de asistencia sectorial que pueda ser implementada sin pasar previamente por el tamiz de esta Comisión<sup>135</sup>. Este organismo del gobierno le ha dado una visibilidad y un nivel de transparencia a las políticas sectoriales que es difícil de ser encontrado siquiera en otros países desarrollados. Los

documentos de este organismo son públicos y el análisis económico de las medidas propuestas y sus beneficios y costos están realizados por economistas de primer nivel. Sin duda el accionar de la Productivity Commission a lo largo de los años y sus conclusiones mostrando los costos de la protección han sido un elemento crucial de educación pública y por lo tanto, en la generación de un consenso a favor de una economía abierta<sup>136</sup>.

### X.4 Competitividad y distribución del ingreso

Concluimos esta comparación con breves comentarios sobre competitividad internacional y distribución funcional del ingreso. Respecto a la competitividad internacional, se observa en primer lugar en el Cuadro Xd.1 que desde un máximo de 3,12% de participación en las exportaciones mundiales en 1929, Argentina cayó a 0,41% en 1990 y en 2007 con muy favorables precios internacionales, se ubico en solo 0,40%. Desde 1950 Australia también sufrió una caída y en 2007, su participación en las exportaciones mundiales se ubicó en 1,21%. Ambas caídas son importantes pero la de Argentina con un 87% es dramática en relación a la de Australia con un 41%.

El Cuadro Xd.2 también destaca que la apertura comercial de Australia estuvo acompañada de un cambio importante

Gráfico Xd.1: Distribución funcional de Argentina y Australia, 1901-2000 w/(PBI / PEA)



Fuente: Guerchunoff y Fajgelbaum (2005).

<sup>135</sup> El desarrollo histórico-institucional de esta Comisión hasta llegar a su actual formato ha sido la siguiente: i) inicialmente fue la Tariff Board, ii) y le siguió la Industries Assistance Comisión a la que le siguió la Industry Commission y finalmente, iii) la Productivity Commission. La TNA comenzó a ser medida por la Industry Assistance Commission en los 70. Una historia de este desarrollo institucional puede consultarse en Productivity Commission (2003).

<sup>136</sup> Cuando comenzó a funcionar en 1995, se esperaba que la Comisión Nacional de Comercio Exterior (CNCE) de Argentina fuera a cumplir un rol similar al de la Productivity Commission pero esto nunca ocurrió (Baracat y Nogués 2007).

**Cuadro Xd.2: Estructura de las exportaciones de Australia (en %): períodos seleccionados 1950-2006**

Período	Agricultura	Minería	Manufactura	Servicios	Total
1950-51	86	6	3	5	100
1962-63	66	8	13	13	100
1972-73	44	28	12	16	100
1982-83	39	34	11	16	100
1993-94	26	41	14	19	100
2005-06	21	35	22	22	100

Fuente: Anderson y otros (2007).

en la estructura de sus exportaciones. Mientras que en 1950-51 el 86% de las exportaciones eran de origen agropecuario, para 2005-2006 la participación de estos productos en las exportaciones totales había caído al 21%. Esta importante disminución fue compensada con aumentos sostenidos de participación de productos mineros, de manufacturas y de servicios<sup>137</sup>. En resumen, la liberalización comercial de Australia ha resultado en una importante diversificación de las exportaciones y como se ha dicho, de la productividad en los sectores agropecuario e industrial (Anderson y otros 2007 para una medición en el sector agropecuario y Hunt 2009 para mediciones en los sectores agropecuario e industrial).

El Cuadro Xd.3 muestra la estructura de exportaciones de Argentina desde 1982. En parte impulsada por la liberalización comercial también se observan algunos cambios importantes incluyendo un aumento de las participaciones de las manufacturas tanto de origen agropecuario como las de origen industrial. A diferencia de Australia sin embargo, durante 2006/07 se observa una importante caída en la

participación de los combustibles y la energía que esta asociada con las políticas discriminatorias en contra de estos productos implementadas en años recientes (Foro Agroindustrial 2007; Nogués, Porto y otros)<sup>138</sup>.

Finalmente es de interés destacar que la apertura comercial de Australia no estuvo acompañada por un empeoramiento en la distribución del ingreso, por lo menos en la distribución funcional del ingreso y por el contrario, estuvo acompañada por una llamativa estabilidad. Al respecto el Gráfico Xd.1 muestra la relación entre el salario promedio como porcentaje del PBI por trabajador. Esta estabilidad llama mas la atención cuando se tiene en cuenta que durante los últimos 20 años, la minería que es un sector capital intensivo, gano participación en el PBI. En contraste, desde el pico de esta variable a fines de los 40, la información de Argentina muestra una llamativa caída en la participación de los salarios y desde principios de los 70, una distribución mucho mas regresiva que la de Australia. En relación a sociedades cohesionadas, la puja distributiva fracasó en lograr una sociedad mas igualitaria.

**Cuadro Xd.3: Estructura de las exportaciones de Argentina (en %)**

Período	Primarios	MOA	MOI	Combustible y Energía	Total
1982-83	43,73	33,67	16,77	5,82	100
1993-94	24,20	37,08	28,75	9,97	100
2000-01	21,55	28,98	31,27	18,20	100
2006-07	20,50	33,67	31,43	14,40	100

Nota: MOA: manufactura de origen agropecuario y MOI: manufacturas de origen industrial.

Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005) e INDEC.

<sup>137</sup> En materia de servicios, Australia también esta clasificada como una economía abierta al comercio internacional (Productivity Commission 2000).

<sup>138</sup> En algunos casos como el gas natural, las exportaciones han estado afectadas con derechos de exportación superiores al 50%.



Gráfico Xd.1: Distribución funcional de Argentina y Australia, 1901-2000  $\frac{W}{(PBI / PEA)}$



Fuente: Guerchunoff y Fajgelbaum (2005).

## X.5 Resumen

Las principales conclusiones de esta sección pueden resumirse de la siguiente manera:

- La aceleración del crecimiento relativo de Australia durante los últimos 30 años ha sido influenciada de manera importante por: i) la liberalización comercial, ii) las políticas macroeconómicas sólidas incluyendo la flotación cambiaria y, iii) fortaleza institucional y políticas sectoriales muy transparentes.
- Mientras este país ha tenido éxito en evitar crisis endógenas, Argentina las ha generado (y continua generando) de manera sistemática.
- Previo a este éxito, tanto Argentina como Australia, habían implementado políticas de protección y en ambos casos, esto ayuda a entender la disminución en la participación de las exportaciones mundiales. Sin embargo, en Argentina esta caída fue mucho mas intensa y no se ha revertido. Esto es consecuencia de la continua y elevada discriminación de las políticas públicas contra los sectores agroindustriales y principalmente, contra los productores agropecuarios.
- Finalmente, la elevada participación de los salarios en el PBI per capita de los trabajadores de Australia contrasta con la sostenida declinación de Argentina y en términos de equidad, su estrategia de desarrollo también fracasó.

## XI. Resumen y lecciones

Comenzamos esta sección repitiendo una conclusión bien conocida pero no por ello menos relevante: En términos relativos, la historia económica de Argentina a partir de 1930 es la de un fracaso y el impacto social de este resultado sobre la desigualdad y la pobreza se deja ver con crudeza. Tampoco se extrajeron lecciones de medio siglo de reiterados fracasos económicos. Surge la nostalgia del país que podríamos tener y la esperanza es que si comenzáramos hoy, en una o dos generaciones nos acercaríamos mucho a ser nuevamente un país mas rico y menos desigual. Surge también la pregunta (que permanece sin contestar) de porque esta sociedad no puede aprender de sus errores.

En materia económica, los trazos gruesos de lo que se hizo bien y mal son bastante claros y entre estos dos extremos, hay un margen importante de maniobra para políticas públicas constructivas. Durante décadas sin embargo, el país se movió a lo largo de las fronteras de sus peores políticas económicas y desafortunadamente al escribir esta sección poco antes de las elecciones de mitad de término de 2009, la discusión política no revela cohesión de objetivos de acercarnos a los buenos trazos gruesos de las políticas económicas que hicieron posible el período de acelerado crecimiento industrial y agropecuario entre la segunda mitad del siglo XIX y 1930. Lo fundamental en materia de política económica queda escondido detrás de una discusión partidaria enmarañada en problemas que



son definidos como urgentes de solucionar en el “corto plazo” pero que sin la disponibilidad de mas recursos, son de imposible solución ni en el corto ni en el largo plazo.

En lo que sigue se presenta primero un breve resumen de las principales conclusiones y luego, se discuten algunos obstáculos que deben superarse para retomar el camino del crecimiento armónico entre la industria y el sector agropecuario como de la economía en su conjunto.

## XI.1 Resumen

**1. Falacia de la antinomia campo-industria.** Entre 1875 y 1930, el acelerado crecimiento de los factores productivos (áreas cultivadas, fuerza de trabajo y capital) se conjugaron para producir un rápido despegue agropecuario basado en una dinámica demanda internacional por estos productos. Este desarrollo se dio en un marco donde la asignación de recursos era guiada fundamentalmente por las presiones competitivas y el sector agropecuario mostró flexibilidad para adaptarse a los cambiantes patrones de demanda. Esta experiencia es relativamente bien conocida o intuida. Lo que es menos conocido es que durante este mismo período, el crecimiento industrial fue también acelerado y marginalmente superior al agropecuario. Una parte importante de este crecimiento estuvo encadenado con el desarrollo agropecuario a través de la agroindustria y otra parte fue un proceso bastante natural de sustitución de importaciones.

**2. Shocks externos y protección durante el período de despegue.** Las políticas que permitieron este crecimiento armónico de los sectores agropecuario e industrial no estaban caracterizadas por el libre comercio pero tampoco, por niveles elevados de protección. Si bien hubo variaciones, hasta 1930 el promedio era similar o algo mas bajo que el que tenían otros países agroindustriales como Canadá, Estados Unidos y Australia. La protección y los shocks externos (fundamentalmente primera guerra mundial) fueron impulsos para la industrialización pero no los mas importantes.

**3. Fortaleza institucional durante el despegue.** Al comenzar el despegue (circa 1875), Argentina no era un país abundante en capital y en el pasado, había repudiado su deuda. Llevó al menos tres presidencias (Mitre, Sarmiento y Avellaneda) para bajar el riesgo-país y hacer atractivo la inversión extranjera. La crisis de Bharing fue breve y

el país se repuso rápidamente y posteriormente durante varias décadas, cumplió con sus obligaciones. Ni el desarrollo agropecuario ni el industrial hubieran sido lo que fueron sin la fortaleza institucional que aceleró la entrada de capitales y la inversión en estos y otros sectores. La economía trabajaba cerca o sobre su frontera de posibilidades productivas generando niveles variables de empleo casi siempre cercanos al pleno empleo y salarios con claras tendencias crecientes. La fortaleza institucional también es clave para entender este fabuloso desarrollo económico y social.

**4. Fin del crecimiento rápido: la crisis y las políticas económicas.** Como país agro exportador (mas del 90% de la exportaciones eran productos agropecuarios o agroindustriales), la crisis del 30 representó un duro golpe para la economía. Los precios internacionales y los términos del intercambio se desplomaron y el país tomó varias medidas para paliar la situación incluyendo: i) la instrumentación de varios impuestos para compensar la caída en la recaudación por derechos de importación y, ii) el control de cambios. El abandono de la caja de conversión hacia fines de los 20 -con bastante anterioridad al abandono del patrón oro por parte de los países industriales- permitió una devaluación que también contribuyó a que la caída fuera menos aguda. Cuando la economía ya estaba bastante repuesta de la crisis, comienza la segunda guerra mundial y no hay dudas que quienes tuvieron la responsabilidad de administrar el país durante estos 15 años enfrentaron una coyuntura externa muy desfavorable, quizás la menos favorable para un plazo acotado.

**5. Fin del crecimiento rápido: el debilitamiento institucional.** Sin embargo, un acontecimiento endógeno es el disparador de uno de los principales factores que posteriormente contribuyeron a la decadencia económica y social: el golpe militar de 1930 que derrocó al Presidente Irigoyen. Este hecho marca el inicio de un nuevo proceso de debilitamiento institucional que, con distintas intensidades, ha estado presente y que aún no se pudo eliminar.

**6. Fin del crecimiento balanceado.** Durante los 30 y principios de los 40, el país ya no recibía flujos importantes de inmigrantes ni de capitales y por lo tanto, estos factores productivos se hicieron crecientemente escasos. La industrialización de este período, en parte forzada por las circunstancias externas y en parte empujada por políticas



proteccionistas como el control de cambios, succionó factores productivos de otros sectores incluyendo el sector agropecuario y agroindustrial. A diferencia del período de despegue, entre 1930 y 1945 la tasa anual acumulada de crecimiento del sector agropecuario fue equivalente a solo un 40% de la tasa de crecimiento industrial (1,5% y 3,6% respectivamente), mientras que la tasa de crecimiento del PBI cayó del 5% al 2,2%. Ambos fenómenos -la brecha de crecimiento entre los sectores agropecuario e industrial y la desaceleración del PBI-, no estaban disociados. Un hilo conductor común fue el proteccionismo.

**7. Los dos primeros gobiernos de Perón: industrialización a cualquier costo.** La disminución en la tasa de inversión y crecimiento de la población económicamente activa generaba fuerzas económicas que comenzaban a presionar para que la retribución a los factores en los que el país no estaba bien dotado, trabajo y capital, mejorara. La tendencia era en este sentido; pero las políticas públicas del período se apartaron de ella y generaron elevados costos que fueron absorbidos por la sociedad. Hacia fines de los 40, el Gobierno impulsó un aumento que llevó el salario real desde un nivel de 100 en 1943, hasta 162 en 1949. En el sector público el aumento fue financiado con emisión y de esta manera comenzó el proceso inflacionario que el país aún padece. El sector privado sustitutivo financió este aumento con los márgenes brutos inflados por políticas comerciales que en los hechos prohibían las importaciones de productos competitivos. El sector agropecuario simplemente no pudo pagar los salarios fijados compulsivamente y una parte importante de la población rural emigró a las grandes ciudades. Sobre esta estrategia de industrialización un agudo historiador concluyó que las: "...políticas peronistas dan la impresión de un gobierno interesado no tanto en fomentar la industrialización cuanto 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..." (Díaz Alejandro 1975, p. 129)

**8. Las rentas generadas por la protección y los salarios que financiaron estaban concentradas en unas pocas industrias y la sociedad de entonces (y muchos aún en la actualidad) concluyeron que eso era lo "justo".**

Estas políticas mostraron rápidamente su inviabilidad pero la consecuente crisis que el mismo Perón tuvo que enfrentar a principios de los 50, ha quedado en el olvido. La memoria colectiva ha asociado a Perón con los elevados salarios de fines de los 40 pero este "salarazo" esencialmente urbano, solo puede hacerse una vez porque al eliminarse los incentivos para disminuir costos, las rentas comenzaron a financiar otros tipos de ineficiencias haciendo de esta manera visible, lo insostenible de la situación salarial vivida a fines de los 40.

**9. Bases intelectuales de la industrialización a cualquier costo.** Durante estos años se agudizó la falsa noción de una antinomia entre el campo y la industria. Intelectualmente la discriminación contra el sector agropecuario y la agroindustria se basó en las nociones de oferta inelástica y deterioro de los términos del intercambio. En los hechos ni la oferta agropecuaria es (o ha sido) inelástica ni los términos del intercambio tuvieron una tendencia a deteriorarse pero a pesar de la evidencia empírica, las políticas discriminatorias contra este sector se agudizaron. En 1935-39, el ingreso per capita de Argentina era un 70% del observado en Estados Unidos mientras que para 1951-55, esta cifra había disminuido a 50%. De esta manera, se aceleraba la caída de Argentina en el concierto de naciones y comenzaban décadas de declinación económica, social e institucional.

**10. La larga e infructuosa búsqueda de la estabilidad sin globalización y con creciente desigualdad.** Perón decidió cerrar la economía durante los mismos años en que se comenzaba a reconstruir el sistema multilateral del GATT que apuntaló el rápido crecimiento de la economía mundial de la posguerra sobre la base de flujos crecientes de comercio internacional. A pesar de que a fines de los 50 este sistema ya estaba consolidado y la evidencia mostraba que el comercio mundial nuevamente se había transformado en el motor de crecimiento de las economías que participaban activamente de las negociaciones multilaterales, los sucesivos gobiernos de Argentina (democráticos y militares) persistieron en continuar con las políticas autárquicas. Ciertamente hubo varias diferencias de políticas económicas entre estos gobiernos y de estos con el peronismo pero un denominador común fue la naturaleza de las políticas comerciales proteccionistas. Otro aspecto común fueron las políticas macroeconómicas caracterizadas por espasmos



expansivos de corto plazo que sistemáticamente chocaron con estrangulamientos externos autogenerados y que concluían en devaluaciones traumáticas -compensadas con aumentos en los derechos de exportación-, y creciente inflación. Durante este prolongado período, el crecimiento industrial fue más rápido que el agropecuario que en la práctica sufrió un largo período de estancamiento. A lo largo de este proceso, los salarios reales se estancaron y la desigualdad creció es decir, se obtuvieron efectos sociales opuestos a los objetivos pregonados por tantos gobiernos con sus políticas de corto plazo.

**11. Agroindustria, industrialización y empleo.** Si bien durante varias décadas las industrias sustitutivas estuvieron prohibitivamente protegidas, la agroindustria operó con una baja (o negativa) tasa de protección efectiva. Así como ocurrió con el sector agropecuario, la estrategia de industrialización a cualquier costo en favor de las industrias sustitutivas también afectó la disponibilidad de recursos e insumos para la agroindustria y hasta fines del siglo XX, su participación en el PBI manufacturero declinó fuertemente. La propia experiencia y la de otros países muestran que en Argentina, la industrialización bajo una economía abierta hubiera sido más eficiente, más exportadora y más intensiva en el uso de mano de obra.

**12. Industrialización, costos salariales y empleo.** Las políticas públicas también distorsionaron los precios de los factores aumentando el costo relativo de la mano de obra. Estas políticas se sumaron a una estructura de protección sesgada a favor de industrias intensivas en capital produciendo un proceso de industrialización con baja capacidad de generación de empleos productivos agudizando de esta manera, los problemas de desempleo, subempleo y marginalidad.

**13. La apertura comercial y una nueva sobrevaluación.** Entre 1990 y la actualidad (2009), la economía ha transitado por dos estructuras de incentivos productivos bien diferenciados. El primero transcurre hasta 2001 y cubre los años de liberalización comercial (incluido la implementación del arancel externo común del MERCOSUR) y también, una creciente sobrevaluación del peso. Durante este período, el país también sufrió consecuencias negativas provenientes de varias crisis financieras externas y de la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios. Respecto al crecimiento de los

sectores agropecuario y agroindustrial, las estadísticas muestran que los factores positivos de las políticas de los 90 (apertura de las importaciones y eliminación de los derechos de exportación) mas que compensaron el efecto negativo de la sobrevaluación del peso y de los shocks externos. Sin embargo durante los últimos años de la convertibilidad, la sobrevaluación aceleró las importaciones hasta niveles insostenibles y produjo un daño grave a los productores nacionales incluyendo algunos productos agropecuarios y varios industriales principalmente, aquellos intensivos en mano de obra.

**14. Devaluación, cerramiento y otra nueva sobrevaluación.** El segundo período comienza con la devaluación de 2002 que originó una importante recuperación de los sectores agropecuario y principalmente industriales y consecuentemente, el PBI creció a tasas aceleradas. Sin embargo, inicialmente la débil competitividad internacional de la economía quedó escondida detrás de un tipo de cambio real alto, y de precios internacionales de los exportables que en términos históricos, fueron y continúan siendo elevados. Las exportaciones aumentaron pero no más que las mundiales y la participación de país en el comercio internacional permanece en niveles mínimos. Hace un tiempo ya que el peso viene apreciándose y desde 2002 el Gobierno ha implementado derechos de exportación crecientes y severos controles de exportaciones agropecuarias sobre la carne, los productos lácteos y el trigo entre otros. La crisis internacional desatada hacia fines de 2008, ha ocasionado una abrupta disminución del comercio y de los precios internacionales. Cuando a esto se le suma las barreras sobre las exportaciones y las condiciones climáticas adversas, no llama la atención que los pronósticos son muy negativos para el sector agropecuario y la economía en general. Además, el país se encuentra con serias dificultades para acceder al financiamiento y sortear la adversa coyuntura al menor costo social posible. Una nueva crisis y un nuevo deterioro en la distribución del ingreso no son improbables.

**15. Argentina y Australia comparados.** En 1875 el PBI per cápita de Argentina era equivalente a 35% del de Australia mientras que en 1929 era equivalente al 87%. Durante su período de despegue, la Argentina no solo se acercó a los niveles de ingreso de países que inicialmente eran mucho más ricos que ella, pero en algunos casos, también los sobrepasó. Luego viene un largo período donde ambos



países practicaron políticas proteccionistas y finalmente a partir de mediados de los 70, Australia comienza su proceso de liberalización comercial y a principios de los 80 flota su moneda. Estas y otras reformas estructurales e institucionales aceleraron su crecimiento económico y en 2005 el ingreso per capita de Argentina era equivalente a solo el 37% del de Australia con una distribución del ingreso mucho más desigual. Más de cien años atrás, Argentina demostró que tenía el potencial para acercarse a Australia y otros países y no hay duda de que lo podría hacer nuevamente. Sin embargo para esto, Argentina tiene que aprender de sus propios errores como lo han hecho otros países.

## XI.2 Principales obstáculos

Finalmente, unas reflexiones sobre los principales obstáculos que son necesarios enfrentar para que el país retome un ritmo de crecimiento sostenido del PBI como también, un mayor balance entre sector agropecuario e industrial. El país se destaca por ser una sociedad que no puede aprender de sus propios errores; encontrándose, desde hace décadas, empantanado: da un paso hacia delante, pero retrocede; luego prueba hacia los costados y la situación no cambia. Se habla de los que están y no están en la formalidad y se pretende, con muy buenas intenciones, eliminar la informalidad. En esta situación, se compite para que el público determine quiénes harían el mejor trabajo en: disminuir la inseguridad; mejorar el acceso a la educación y a la salud; mejorar la infraestructura; disminuir el precio de los alimentos, combatir más eficazmente la droga y el tráfico de niños etc., etc. Son todas muy buenas intenciones pero la verdad es que no hay recursos...hace ya mucho que la economía dejó de producir lo suficiente para enfrentar estos desafíos y, salvo que medie solución de los principales problemas que mantienen la economía en relativa decadencia, las promesas electorales seguirán siendo en vano.

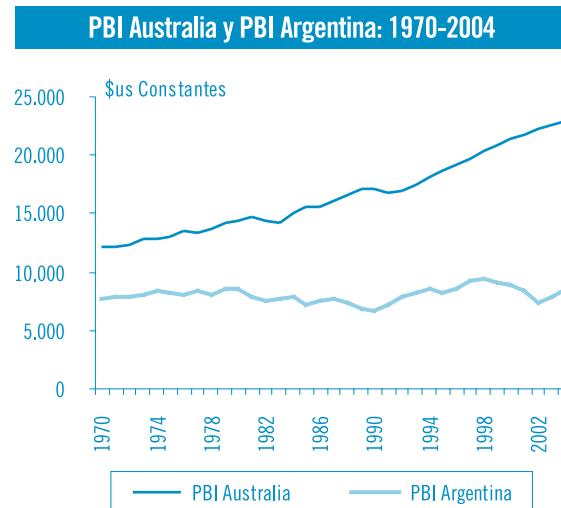
No hay una vara mágica. Lo que se requiere es mucho esfuerzo pero la verdad es que hay millones de argentinos que sudan la gota gorda y no llegan y lo mas triste es que en el entorno en que se encuentran, no van a llegar nunca ...y tampoco sus hijos. “Entorno” es la palabra clave porque si este no cambia, la productividad de los que sudan a diario no mejorará...y tampoco la de sus hijos y con esto, las esperanzas seguirán sepultadas. La breve

revisión de la historia presentada más arriba sugiere que hay cuatro obstáculos que hay que sortear para mejorar el entorno y retomar un sendero de crecimiento más armónico y sostenido. La solución a estos obstáculos pasa en primer lugar por reconocerlos y luego, el arte de los políticos buscará la forma de enfrentarlos.

**1. Protección, crecimiento y desarrollo:** La experiencia de Argentina entre 1875 y 1930 es un ejemplo de como un país puede acercarse a su potencial de crecimiento y desarrollo, que, a pesar de no ser un paraíso social y democrático; estuvo en línea con los escenarios de países de similares características. No se encuentran evidencias de que partiendo en los 30, era necesario efectivizar una mayor transferencia de recursos a favor del sector industrial sustitutivo porque hechos internos (por ejemplo, la desaceleración del crecimiento del recurso tierra en relación al crecimiento de los otros factores productivos), y externos (crisis y guerras) hubieran continuado industrializando al país con márgenes de protección razonables. La etapa de más rápido y sostenido crecimiento industrial coincide con la etapa de más rápido y prolongado crecimiento agropecuario y lo más importante, también coincide con la etapa mas prolongada del crecimiento del ingreso per capita. El prohibitivo proteccionismo que sobrevino (sobre las importaciones primero y sobre las exportaciones mas recientemente) hizo crecer a algunos sectores industriales pero paralizó al país y dividió a la fuerza de trabajo entre los que están dentro del sistema y los informales. . Entonces, un primer obstáculo está relacionado con las muy desequilibradas políticas sectoriales que cíclicamente se vienen implementando por décadas y el desafío esta en lograr un acuerdo político de largo plazo que asegure un esquema de incentivos productivos mas equilibrados entre sectores entre los sectores agropecuario e industrial.

**2. Estabilidad y crecimiento:** Cada vez que Argentina devalúa, se imponen barreras sobre las exportaciones y cada vez que el peso comienza a apreciarse, surgen las presiones para que las barreras disminuyan y la protección sobre las importaciones aumente. Acá hay dos problemas: las barreras sobre las exportaciones como la forma más fácil y expeditiva de apropiarse de supuestas rentas extraordinarias, y los reiterados procesos de devaluación y apreciación. Sobre este segundo tema cabe mencionar que a diferencia de muchos países incluidos los vecinos,





Fuente: Elaborado sobre la base de Ferreres (2005).

Argentina no ha sabido romper el círculo vicioso asociado con políticas de tipo de cambio fijo o quasi fijo en condiciones macroeconómicas insostenibles. El ejemplo que se menciona en este trabajo es el de Australia que como muestra el siguiente gráfico, desde principios de los 80 viene creciendo de manera casi ininterrumpida. Sin embargo, basta mirar a alrededor para observar que muchos países han avanzado en la liberalización con crecimiento instaurando de manera casi paralela un cambio en las políticas que ayudaron a estabilizar la macroeconomía. Esto es otro problema central a reconocer y enfrentar si lo que se busca es estabilizar la tasa de crecimiento de largo plazo.

**3. Sacrificios necesarios:** Avanzar hacia un sistema de incentivos más equilibrados implica reconocer nada más y nada menos que no habrá más barreras sobre las exportaciones y que no habrá más protecciones extraordinarias. Lograr un acuerdo de largo plazo en este sentido, mejoraría la cantidad y calidad de los proyectos de inversión pero para esto, tanto el sector agropecuario como el industrial deberán reacomodarse a una nueva realidad. En el caso del sector agropecuario, el *quid pro quo* será un cambio en la estructura impositiva que probablemente resulte en un impuesto a la tierra como el que existe en los principales países agroindustriales desarrollados. En el caso del sector sustitutivo, será reconocer que ha llegado el fin de las protecciones extraordinarias escondidas detrás de políticas públicas. En todos los casos se tocan muchos intereses pero o se los enfrenta, o se abandona el proyecto de reforma, sabiendo que en tal caso, lo más

probable es un futuro no muy distinto al experimentado durante las últimas décadas.

**4. Instituciones, transparencia y crecimiento:** Hicieron falta tres presidencias (Mitre, Sarmiento y Avellaneda) para fortalecer la credibilidad en las instituciones que en ese entonces se estaban desarrollando y consecuentemente, los ahorros nacionales e internacionales se decidieran a invertir en el país. Sin este esfuerzo, ni la industria ni el sector agropecuario se hubieran desarrollado de la manera que lo hicieron. La experiencia de Argentina durante las primeras etapas de su desarrollo económico-social muestra que hay un proceso de enriquecimiento mutuo entre buenas políticas económicas y fortalecimiento institucional. En 1930 se rompe la fortaleza institucional y desde entonces, los errores de política económica se han repetido de manera cíclica.

En resumen, el “entorno” productivo mejoraría de una manera importante si se pudiera lograr un acuerdo político que fije como meta: i) mantener la economía abierta, ii) estabilizar la macroeconomía y, iii) acordar las medidas iniciales que aseguren un proceso sostenido de fortalecimiento institucional. Nada de esto es novedoso y hace décadas que varios economistas y algunos políticos vienen presentando propuestas similares pero no han sido escuchados. Entonces, ante la evidencia tan contundente del fracaso económico que surge de sus propias políticas permanece sin contestar la pregunta de: ¿Por qué Argentina no puede aprender de sus propios errores?



## XII. Bibliografía

- ALEMANN, R. (2009), A cincuenta años de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio: Una evaluación, trabajo presentado en la Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- ANDERSON, K., P. LLOYD y D. MACLAREN (2007), Distortions in Agricultural Incentives in Australia Since World War II, *The Economic Record*, 83, 263, p. 461-482.
- ANDERSON, K., R. LATTIMORE, P. LLOYD Y D. MACLAREN (2007a), Distortions to Agricultural Incentives in Australia and New Zealand, Agricultural Distortions Paper No. 9, Banco Mundial, [http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1163022714097/Australia\\_NZ\\_0908.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1163022714097/Australia_NZ_0908.pdf).
- ANDERSON, K., M. KURZWEIL, W. MARTÍN, D. SANDRI Y E. VALENZUELA (2008), Methodology for Measuring Distortions to Agricultural Incentives, Agricultural Distortions Working Paper 2, Banco Mundial: Washington DC [http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1146153362267/AgDistortionsMethodology\\_Rev0108.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1146153362267/AgDistortionsMethodology_Rev0108.pdf).
- AZZI, M. Y R. DE TITTO (2008), Pioneros de la industria Argentina, Editorial El Ateneo.
- BALAND, J. Y J. ROBINSON (2008), Land and Power: Theory and Evidence from Chile, *American Economic Review*, p.1737-1765.
- BALASSA, B. (1971), *The Structure of Protection in Developing Economies*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Banco Central de la República Argentina (1964), Suplemento del Boletín Estadístico No. 4, BCRA: Buenos Aires.
- Banco Central de la República Argentina (1973), *Transacciones intersectoriales de la economía Argentina*, BCRA: Buenos Aires.
- Banco Central de la República Argentina, *Cuentas Nacionales*, varios números.
- Banco Central de la República Argentina, *Memoria Anual*, varios números.
- Banco Mundial (2009), *Global Economic Prospects*, Banco Mundial, (<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:22006682~menuPK:51191012~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:1074568,00.html>).
- BARACAT, E. Y J. NOGUÉS (2005), Political Economy of Antidumping and Safeguards in Argentina, World Bank Policy Research Working Paper No. 3587, Banco Mundial: Washington DC. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/05/15/000090341\\_20050515123700/Rendered/PDF/wps3587.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/05/15/000090341_20050515123700/Rendered/PDF/wps3587.pdf) .
- BARACAT, E. Y J. NOGUÉS (2006), WTO Safeguards and Trade Liberalization: Lessons from the Argentine Footwear Case, Working Paper Series No. 3614, Banco Mundial, Washington DC.
- BATTACHARYA, S. Y J. WILLIAMSON (2009), Commodity Price Shocks and the Australian Economy Since Federation, NBER Working Paper Series No. 14694, <http://www.nber.org/papers/w14694> .
- BERLINSKI, J. (1976), Protección arancelaria de actividades seleccionadas de la industria manufacturera de Argentina, Ministerio de Economía: Buenos Aires.



- BERLINSKI, J. (1998), El sistema de incentivos en Argentina, Serie Documentos de Trabajo No. 217, Instituto Torcuato Di Tella.
- BERLINSKI, J. Y D. SCHYDLOWSKY (1977), Incentives for industrialization in Argentina, Center for Latin American Development Studies, Occasional Paper Series No. 1, Boston University: Boston.
- BHAGWATI, J. (1988), Protectionism, The MIT Press.
- BLATMAN, C., J. HWANG Y J. WILLIAMSON, (2007), The Impact of the Terms of Trade on Economic Development in the Periphery, 1870-1939: Volatility and Secular Change, Journal of Development Economics, p. 156-179.
- BOTANA, N. (1996), Los nombres del poder: Sarmiento, Fondo de Cultura Económica.
- BOTANA, N. (2007), El Orden Conservador, Debolsillo.
- BRANDER, J. Y B. SPENCER (1981), Tariffs and the Extraction of Foreign Monopoly Rents Under Potential Entry, Canadian Journal of Economics, 14: 371-389.
- BRUNO, M. (1967), The Optimal Selection of Export-Promoting and Import-Substituting Projects, Naciones Unidas, New York.
- BUTLIN, N. (1962), Australian Domestic Product, Investment and Foreign Borrowing 1861-1938/39, Cambridge University Press.
- CASTRO, L. Y L. DÍAZ FRERS (2008), Las retenciones sobre la mesa: del conflicto a una estrategia de desarrollo, CIPECC, Documento de Trabajo No. 14 ([http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php?idbv\\_seccion=10#](http://www.cippec.org/nuevo/biblioteca.php?idbv_seccion=10#) ).
- CAVALLO, D., Y. MUNDLAK Y R. DOMENECH (1989), Agriculture and Economic Growth in Argentina: 1913-1984, International Food Policy Research Institute, Washington DC.
- CAVALLO, D. Y J. COTTANI (1991), Argentina, en D. Papageorgiu, M. Michaely y A. Choksi (eds.), Liberalizing Foreign Trade: Vol. 1, Basil Blackwell.
- CERUTTI, J. (2003), Industria del calzado, CEPAL y Ministerio de Economía, Buenos Aires: Argentina.
- CORTES CONDE, R. (2007), La Economía Política de Argentina en el Siglo XX, Editorial EDHASA.
- DE PABLO, J. (1975), Precios relativos, distribución del ingreso y planes de estabilización: la experiencia de Argentina durante 1967-70, Desarrollo Económico No. 57.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. (1966), Exchange Rate Devaluation in a Semi-Industrialized Country: the experience of Argentina 1955-61, MIT Press.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. (1975), Ensayos sobre la historia económica de Argentina, Ed. Amorrortu.
- DÍAZ ALEJANDRO, C. (1981), Tipos de Cambio y Términos del Intercambio, Documento de Trabajo 22, CEMA ([http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc\\_trabajo.php](http://www.cema.edu.ar/publicaciones/doc_trabajo.php) ).
- EDISON, H. Y F. VITEK (2009), Australia and New Zealand Exchange Rates: A Quantitative Assessment, IMF Working paper No. 09/7, Fondo Monetario Internacional: Washington DC. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0907.pdf> .



FERRERES, O. (2005), Dos Siglos de Economía Argentina, archivos electrónicos.

FIEL (1980), Apertura de la economía: el impacto de las modificaciones arancelarias, FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), Buenos Aires.

GARDNER, B. (2008), Distortions to Agricultural Incentives in United States and Canada, Agricultural Distortions Working Paper No. 62, Banco Mundial: Washington DC. [http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1146153362267/North\\_America\\_0908.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1146153362267/North_America_0908.pdf).

GIARRACA Y TEUBAL (2005), Democracia y neoliberalismo en el campo argentino: Una convivencia difícil, en H. Grammont (compilador), La construcción de la democracia en el campo latinoamericano, Buenos Aires CLACSO- ASDI (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).

GRUEN, F. (1968), Welfare Economics, the Theory of the Second Best and Australian Agricultural Policy, mimeo, Monash University, Australia.

GUERCHUNOFF, P. Y L. LLACH (2007), Antes y después del corto siglo XX: Dos globalizaciones latinoamericanas (1850-1914 y 1980s-2000s, mimeo.

GUERCHUNOFF, P. Y L. LLACH (2004), Entre la equidad y el crecimiento, Siglo XXI.

GUERCHUNOFF, P. Y L. LLACH (2007), El ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas en Argentina, Editorial Sudamericana.

GUERCHUNOFF, P. Y P. FAJGELBAUM (2005), Encuentros y desencuentros de dos primos lejanos: Un ensayo de historia comparada de Argentina y Australia, mimeo, Fundación Pent.

HARRIS J. Y M. TODARO (1970), Migration, Unemployment & Development: A Two-Sector Analysis, American Economic Review, 60(1):126-42.

HUNT, B. (2009), The Declining Importance of Tradable Goods Manufacturing in Australia and New Zealand: How Much Can Growth Theory Explain?, IMF Working Papers No. 09/16, Fondo Monetario Internacional: Washington DC. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0916.pdf>.

JACKS, D., K. O'ROURKE Y J. WILLIAMSON (2009), Commodity Price Volatility and World Market Integration Since 1700", NBER Working Paper No. 14748.

JONES, C. (1997), On the Evolution of the World Income Distribution, Journal of Economic Perspectives, p. 19-36.

JONES, R. (1979), A Three Factor Model in Theory, Trade and History, en J. Bhagwati (eds.), Trade, Balance of Payments and Growth, North Holland, Amsterdam.

KRUEGER, A. (1974), The Political-Economy of the Rent-Seeking Society, American Economic Review, 291-303.

KRUEGER, A. (1977), Growth, Distortions and Patterns of Trade Among Many Countries, International Finance Section, Princeton: New Jersey.



KRUGMAN, P. (1991), *Geography and Trade*, The MIT Press.

KRUGMAN, P. (1996), *Rethinking International Trade*, The MIT Press.

Latin American Scenario", *Weltwirtschaftliches Archiv*, (Review of World Economics), Vol.

LEAMER, E. (1995), The Heckscher-Ohlin Model in Theory and Practice; Princeton Studies in International Economics.

LERNER, A. (1936), The Symmetry Between Import and Export Taxes, *Economica*, p.306-13.

LLACH, J. (1984), El plan Pinedo de 1940: su significado histórico y los orígenes de la economía política del peronismo, *Desarrollo Económico* XXIII, No. 92.

LLACH, J. (2002), La industria (1945-1983), en: *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Tomo IX, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, Planeta.

LÓPEZ, G. (2005), Potencial Productivo del Complejo Granario Argentino, Fundación Producir Conservando ([http://www.producirconservando.org.ar/docs/servicios/framset\\_servicios.htm](http://www.producirconservando.org.ar/docs/servicios/framset_servicios.htm) ).

MACHINEA, J. (1990), Stabilization Ander Alfonsin's Government: A Frustrated Attempt, mimeo, Centro de Estudios de Estado y Sociedad.

MADDISON, A. (1997), La economía mundial 1820-1992: análisis y estadísticas, Centro de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Paris.

MADDISON, A. (2005), The World Economy: Historical Statistics, Centro de Desarrollo, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico: Paris.

NOGUÉS, J. (1983), Alternative Trade Strategies and Employment in the Argentine Manufacturing Sector, *World Development*, 11, 12.

NOGUÉS, J (1985), "Distortions, Factor Proportions and Efficiency Losses: Argentina in the Latin American Scenario, *Review of World Economy* (Weltwirtschaftliches Archiv), p. 280-303.

NOGUÉS, J. (1986), The Nature of Argentina's Policy Reforms during 1976-1981, *World Bank Staff Working Paper*, Nº 765, Banco Mundial: Washington DC.

NOGUÉS, J. (2001), La institucionalización de la globalización, Consejo Empresario Argentino (CEA), Buenos Aires.

NOGUÉS, J. (2004), Unequal Exchange: Developing Economies in the International Trade Negotiations, en D. Nelson, *The Political Economy of Policy Reform: Essays in Honor of J. Michael Finger*, Elsevier.

NOGUÉS, J. (2008), The Domestic Impact of Export Restrictions: The Case of Argentina, International Food and Agricultural Trade Policy Council, Washington DC, <http://www.agritrade.org/ExportRestrictions.html> .

NOGUÉS, J, A. PORTO, C. CIAPPA, L. DI GRESIA Y A. ONOFRI (2007), Evaluación de Impactos Económicos y Sociales de Políticas Públicas en la Cadena Agroindustrial, Foro de la Cadena Agroindustrial ([http://www.foroagroindustrial.org.ar/pdf/final\\_home\\_old.pdf](http://www.foroagroindustrial.org.ar/pdf/final_home_old.pdf) ).



- NORTH, D. (1958), Ocean Freight Rates and Economic Development: 1750-1913, *The Journal of Economic History*, XVIII.
- Ohlin, B. (1933), *Interregional and International Trade*, Harvard University Press.
- PETERS, M., S. LANGLEY Y P. WESTCOTT (2009), Agricultural Commodity Price Spikes in the 70s and 90s, *Amber Waves*, US Department of Agriculture, Marzo. (file:///D:/Mis%20documentos/Cadena%20Agroalimentaria%201/Amber%20AgCommodityPrices.htm ).
- Organización Mundial de Comercio (2007), *Trade Policy Review: Argentina*, OMC: Ginebra.
- PIEMARTINI, R. (2004), *The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities*, OMC: Ginebra.
- Productivity Commission (2000), *Trade and Assistance Review 1999-2000*, Productivity Commission, Canberra: Australia.
- Productivity Commission (2003), *From Industry Assistance to Productivity: 30 years of the Commission*, Productivity Commission, Canberra.
- RECA, L. (2006), *Aspectos del Desarrollo Agropecuario Argentino*, *Anales de la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria*, Tomo XL, Buenos Aires.
- RECA, L. (2008), *El conflicto por el régimen de retenciones y el futuro de la agricultura Argentina*, Ppoint presentado ante la Asociación Argentina de Economía Política.
- RODRÍGUEZ, F. Y D. RODRIK (2000), *Trade Policy and Economic Growth: A Skeptics Guide to the Cross-National Evidence*, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/skepti1299.pdf> .
- SACHS, J. Y A. WARNER (1995), *Economic Reform and the Process of Global Integration*, Brookings Paper on Economic Activity, 1, p.1-118.
- SEL Consultores, "Informe periódico", varios números (<http://www.selconsultores.com.ar/index-home.htm>
- SOURROUILLE, J. (1976), *El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y el ingreso*, mimeo, Oficina Internacional del Trabajo: Ginebra.
- STURZENEGGER, A. Y M. SALAZNI (2007), *Distortions to Agricultural Incentives in Argentina*, Agricultural Distortions Paper No. 11, Banco Mundial: Washington DC [http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1146153362267/Argentina\\_1207.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTTRADERESEARCH/Resources/544824-1146153362267/Argentina_1207.pdf) .
- VILLANUEVA, J. (1972), *El origen de la industrialización Argentina*, *Desarrollo Económico*, 12, 47.
- ZALDUENDO, E. (1980), *Sistema de Transportes de la Argentina*, en Ferrari, G. y E. Gallo (compiladores), *La Argentina del 80 al Centenario*, Ed. Sudamericana.





# EFFECTO FISCAL DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES (RETENCIONES)

Alberto Porto

## I. Introducción

En este capítulo se estudian impactos fiscales de los impuestos (retenciones) sobre las exportaciones. En primer lugar se presenta un esquema simplificado de la relación fiscal Nación-Provincias y el papel de las retenciones sobre las exportaciones en el sistema fiscal argentino. Se estima el impacto sobre la recaudación total y por niveles de gobierno de los impuestos (retenciones) existentes y de su eliminación (disminución). Se evalúan luego cuantitativamente algunas alternativas de ajuste del sector público. El impacto fiscal se desagrega a nivel de provincias y municipalidades. Se incluyen cuatro Anexos con las actividades comprendidas por la cadena agroindustrial consideradas en este trabajo (Anexo I), detalle de los impuestos considerados 1997 a 2008 (Anexo II), imposición sobre la tierra (Anexo III) y revisión de algunos estudios que han estimado el impacto de las retenciones sobre las finanzas provinciales y municipales (Anexo IV).

## II. Efectos sobre el federalismo fiscal y político

### II.1 Los impuestos sobre las exportaciones y el funcionamiento del federalismo fiscal

#### II.1.1 Esquema de las relaciones fiscales Nación - Provincias<sup>1</sup>

Se presenta un esquema simple de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina que se utilizará como marco para estudiar los efectos de las retenciones sobre las exportaciones y su impacto sobre las finanzas nacionales y provinciales. Las ecuaciones contables básicas del Sector Público argentino (Nación y provincias<sup>2</sup>) son las siguientes

$G$  = gasto público total

$GN = \gamma G$  = gasto público nacional

$GP = (1 - \gamma) G$  = gasto público provincial

$0 < \gamma < 1$

La recaudación bruta nacional (RN) se compone de recaudación de impuestos coparticipables (RNC) y no coparticipables (RN<sub>NC</sub>; uno de los más importantes es el impuesto -retenciones sobre las exportaciones-, o sea

$RN = RNC + RN_{NC}$

$RNC = \beta RN$

$RN_{NC} = (1 - \beta) RN$

$0 < \beta < 1$

El presupuesto nacional viene dado por

$GN = \gamma G = (1 - \beta) RN + (1 - \alpha) \beta RN + DN$

donde DN es la deuda pública neta del gobierno nacional (variación) y  $(1 - \alpha)$  es la participación de la Nación en los recursos coparticipables.

El presupuesto provincial es

$GP = (1 - \gamma) G = \alpha \beta RN + RP + DP$

donde RP son los recursos provinciales propios y DP es la deuda pública neta de las provincias (variación).

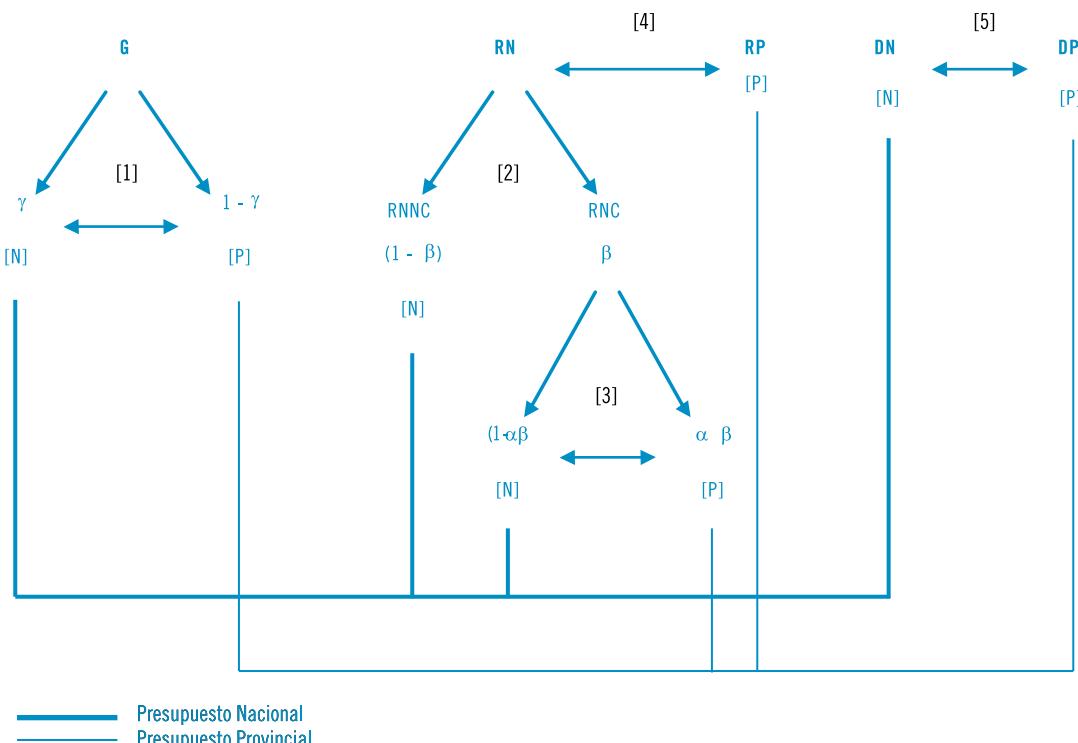
Como es de esperar, estas ecuaciones revelan varios conflictos de intereses en la relación Nación-provincias. Por ejemplo, la Nación preferirá un sistema tributario con  $\beta$  tendiendo a 0. A su vez, para cualquier valor de  $\beta$ , preferirá un arreglo en el que  $\alpha$  tiende a 0. Si las bases tributarias son compartidas, la Nación tratará de aumentar su alícuota

<sup>1</sup> En base a Porto (dir. 2004)

<sup>2</sup> Las provincias incluyen a sus municipalidades. Los cálculos del impacto financiero se presentan desagregados más adelante.



Figura 1. Esquema simplificado de las relaciones fiscales intergubernamentales en la Argentina



e inducir a los gobiernos provinciales a que bajen la suya. Si el stock de crédito disponible para el Sector Público es fijo, con  $DN + DP = D$ , el gobierno nacional preferirá que la deuda pública neta provincial tienda a 0. Además, en momentos de escasez de recursos la Nación tratará de disminuir  $\gamma$ , y lo opuesto es válido para los gobiernos provinciales. Los cinco frentes de tensión se representan en la Figura 1.

Las tensiones que surgen de las relaciones [1] a [5] son cambiantes en el tiempo y pueden pasar por períodos en los que se mantienen sin provocar conflictos abiertos y por otros, en cambio, en los que se producen fuertes turbulencias.

Dado un cierto monto de recaudación total (de impuestos coparticipables y no coparticipables) de la jurisdicción nacional, la línea de conflictos puede visualizarse como la recta AB en la Figura 2, donde OA = OB es la recaudación nacional total, mientras que cada punto sobre AB implica una diferente definición de la masa coparticipable. La Nación está interesada en el punto lo más próximo posible

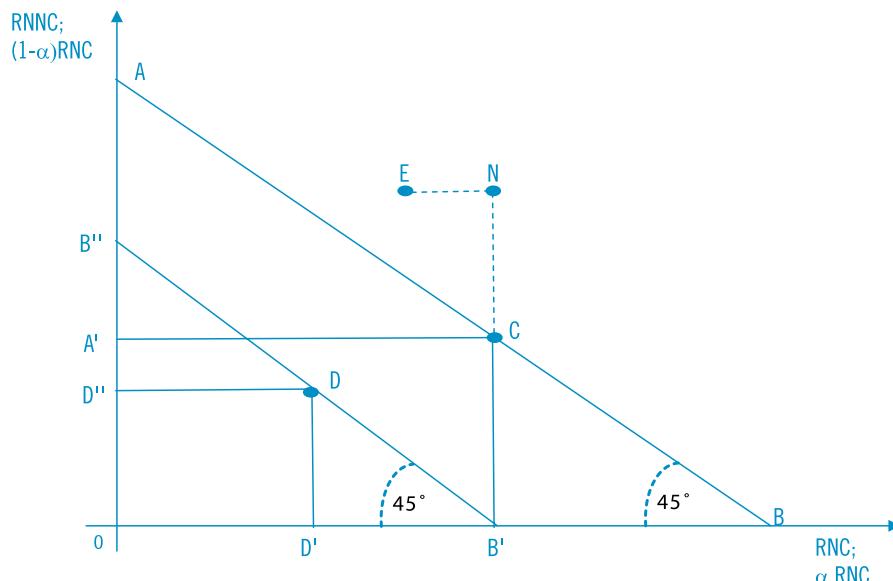
a A; las provincias, en cambio, en el punto más próximo a B. Supóngase a modo de ejemplo que el conflicto se resuelve de algún modo, resultando el punto C con OA' ( $=B'B$ ) como recursos no coparticipables (RNNC) y OB' ( $=A'A$ ) como recursos coparticipables (RNC).

La línea AB de la Figura 2 es una representación del conflicto derivado del hecho de existir RNNC y RNC. El conflicto se ilustra para un monto dado de recaudación total, que puede obtenerse con uno u otro tipo de impuestos, siendo la sustitución de uno a uno; o sea, se obtiene un peso más de RNNC y uno menos de RNC, y viceversa. El gobierno nacional puede argumentar que a partir de un punto inicial como C, no desea perjudicar a las provincias y que la intención es aumentar RNNC sin disminuir RNC<sup>3</sup>. O sea, moverse a un punto como N. Este razonamiento omite un punto importante que es el impacto que tiene el aumento de los RNNC sobre la base imponible de los RNC. Si el impacto es negativo, no se pasará de C a D, sino a un punto situado a la izquierda, por ej. a E. Esto

<sup>3</sup> Este movimiento aumentaría la cantidad relativa de RNNC pero las provincias seguirían percibiendo la misma suma de coparticipación resultante de aplicar el coeficiente de distribución primaria sobre la misma recaudación total de RNC.



Figura 2



significa que el aumento de RNNC disminuye los RNC aún cuando el gobierno nacional intente no sustituirlos, sin agregarlo a las recaudaciones del punto C. En el caso de las retenciones sobre las exportaciones, el resultado surge debido a que las retenciones disminuyen la base imponible de los coparticipables. En lo que sigue se estudian los efectos de un aumento de los RNNC, vía impuestos sobre las exportaciones. La pregunta es en cuanto disminuyen los RNC, o sea, donde se ubica el punto E antes mencionado. Los mismos efectos aparecen si se parte de una situación en la que existen retenciones sobre las exportaciones y se eliminan; en ese caso disminuyen los RNNC y aumenta la base imponible de los RNC.

## II.1.2 Representación simple del sistema tributario argentino y las retenciones sobre las exportaciones generando externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales<sup>4</sup>

Supóngase un sistema tributario que grava en forma proporcional el producto bruto interno ( $y$ )<sup>5</sup>. El precio interno del bien compuesto ( $y$ ) es  $P$  que se supone viene dado

por el precio en el exterior ( $P_e$ ) y el tipo de cambio ( $\pi$ ); inicialmente se supone  $P = 1$ . El producto ( $y$ ) se destina a consumo interno ( $c$ ) y exportaciones ( $x$ ). Los impuestos internos son coparticipables entre la Nación, que recibe la fracción  $(1 - \alpha)$ , y las Provincias que reciben  $(\alpha)$ . La alícuota es  $t_c$ . La recaudación total a distribuir es igual a  $t_c \cdot y$ . La recaudación propia de las provincias es  $t_p \cdot y$ , siendo  $t_p$  la alícuota de los tributos provinciales.

Los impuestos sobre el comercio exterior no son coparticipables por cláusulas constitucionales.<sup>6</sup> Si el gobierno nacional decide gravar las exportaciones con un impuesto, el precio interno -recibido por los productores y pagado por los consumidores- pasa a  $P' = (1 - tx)$  siendo  $t_x$  la alícuota.

## II.1.2.1.1 Supuesto de elasticidades de oferta y demanda internas iguales a cero

Para simplificar, en lo que sigue se supone que las elasticidades de oferta y demanda internas son cero. La recaudación del gobierno nacional (RN) después de las retenciones sobre las exportaciones es

<sup>4</sup> En base a Nogués y Porto (2008).

<sup>5</sup> Se puede pensar como un impuesto que grava en forma proporcional el ingreso de todos los factores (impuesto a las ganancias).

<sup>6</sup> La Constitución Nacional establece que sólo la Nación puede gravar el comercio exterior. La recaudación podría ser coparticipable o entrar en el cálculo de la parte provincial (como en el art. 7 de la ley 23548).

(1)

$$RN = (1 - \alpha) \cdot t_c \cdot P' \cdot y + t_x \cdot x = (1 - \alpha) \cdot t_c \cdot (1 - t_x) \cdot y + t_x \cdot x$$

La recaudación total de las provincias (transferencias del gobierno nacional más recursos propios) viene dada por

$$(2) \quad RP = \alpha \cdot t_c \cdot (1 - t_x) \cdot y + t_p \cdot (1 - t_x) \cdot y$$

Derivando (1) y (2) con respecto a  $t_x$  se obtiene,

$$(3) \quad \frac{dRN}{dt_x} = X - (1 - \alpha) \cdot t_c \cdot (c + X)$$

$$(4) \quad \frac{dRP}{dt_x} = -Y [t_c \cdot \alpha] + t_p$$

La expresión (4) es negativa. Los recursos totales provinciales disminuyen (tanto la parte provincial en los recursos coparticipables como la recaudación propia), debido al establecimiento (aumento) de las retenciones. Esto ocurre porque la base imponible interna disminuye debido a la caída del precio.

El signo de (3) depende del valor de los parámetros. Con los valores de la economía argentina, la recaudación nacional aumenta. Del mismo modo aumenta la recaudación total del sector público.

En el esquema simple presentado, al ser las elasticidades de oferta y demanda internas iguales a cero, la recaudación del gobierno nacional y la total del sector público

aumentan. La recaudación propia y la total, incluyendo transferencias, de los gobiernos provinciales siempre disminuye. En el sendero temporal, los recursos fiscales se concentran en el gobierno nacional. La Figura 3 ilustra la situación. El precio interno inicial es  $OC$  que resulta del precio internacional y el tipo de cambio, el PIB es  $OCEB$  que se destina a consumo ( $OCDA$ ) y exportaciones ( $ADEB$ ). El sector público recauda  $t_c$  ( $OCEB$ ), p.ej. con un impuesto proporcional al ingreso de los factores. Si se establece una retención, el precio pasa a  $P' = P (1 - tx)$ .

Como se suponen elasticidades de oferta y demanda iguales a cero, las cantidades no se modifican. El PIB a precios internos disminuye en  $FCEH$ , la recaudación de impuestos coparticipables en  $t_c$  ( $FCEH$ ) y la recaudación de impuestos propios provinciales en  $t_p$  ( $FCEH$ ). La recaudación nacional por retenciones aumenta en  $GDEH$ . A medida que  $tx$  aumenta, los recursos se concentran en el gobierno nacional.

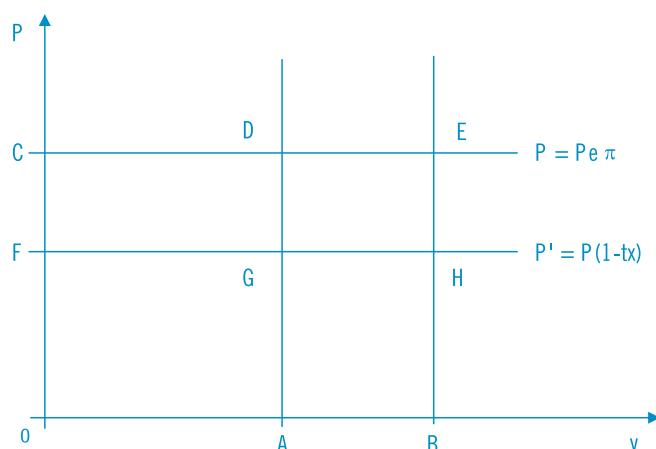
### II.1.2.1.2 Oferta y demanda internas con pendientes normales

Se definen las elasticidades de oferta ( $\epsilon$ ) y demanda ( $\eta$ ) internas, que se supone son positivas.

$$(5) \quad \epsilon = \frac{dy}{dP'} \cdot \frac{P'}{y};$$

$$(6) \quad \eta = \frac{dC}{dP'} \cdot \frac{P'}{C}$$

Figura 3



(AGD: curva de demanda interna; BHE: curva de oferta interna)

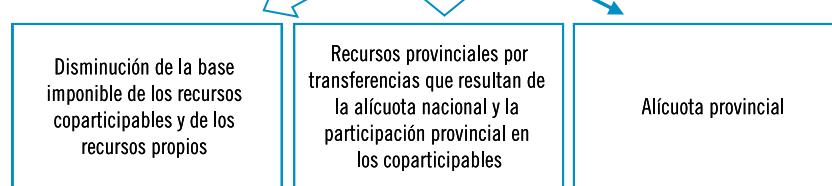


Los resultados de la variación (aumento) de la alícuota de los impuestos sobre las exportaciones son

$$dRN = \left[ - (1-\alpha) \cdot t_c \cdot y \cdot (1+\varepsilon) + (y-c) - \frac{t_x}{1-t_x} \cdot (\varepsilon \cdot y + \eta \cdot c) \right] dt_x \quad (7)$$



$$dRp = \left[ - y \cdot (1+\varepsilon) \cdot (t_c \cdot \alpha + t_p) \right] dt_x \quad (8)$$



$$d(RN + RP) = \left[ - y \cdot (1+\varepsilon) \cdot [t_c + t_p] + (y-c) - \frac{t_x}{1-t_x} \cdot (\varepsilon \cdot y + \eta \cdot c) \right] dt_x \quad (9)$$

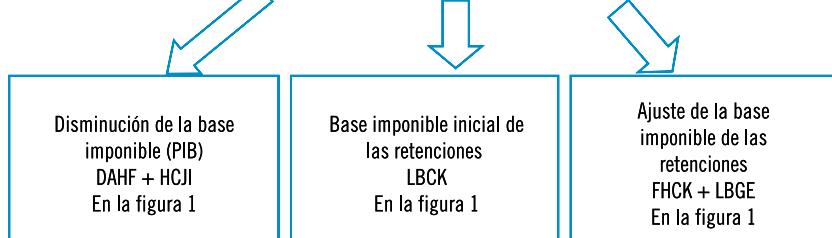
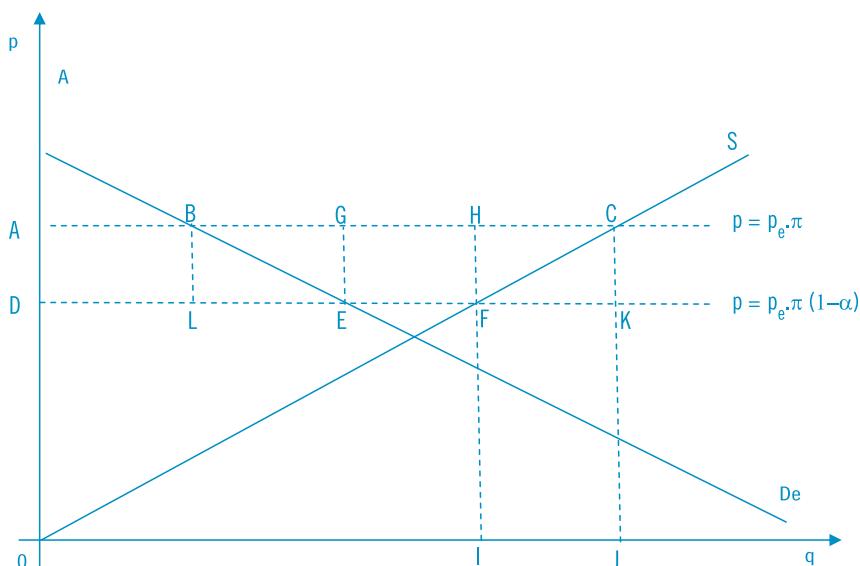


Figura 4



S es la curva de oferta, D es la demanda, OA el precio -resultante del precio internacional y el tipo de cambio-, AB el consumo interno, y BC las exportaciones. OACJ es la base imponible sobre la que se recaudan impuestos nacionales coparticipables con alícuota  $tc$  -que se distribuyen entre el gobierno nacional ( $1-\alpha$ ) y el conjunto de los gobiernos provinciales ( $\alpha$ )- e impuestos provinciales con alícuota  $tp$ .

El establecimiento de una retención a la exportación disminuye el precio interno a  $P' = Pe \cdot \pi (1 - tx)$ . La base imponible de los impuestos nacionales coparticipables y de los impuestos provinciales disminuye a ODFI. La recaudación por retenciones es EGHF.

## II.2 Impacto sobre la recaudación total y por niveles de gobierno. Aspectos cuantitativos

### II.2.1 Introducción

Los impuestos o derechos sobre las exportaciones (DEX) gravan las ventas que se realizan en el mercado externo. Uno de los efectos es reducir el precio interno que enfrentan los productores y consumidores. Los DEX fueron reintroducidos en la Argentina luego de la salida de la Convertibilidad, a comienzos del año 2002.<sup>7</sup> Sucesivos decretos fueron modificando las alícuotas hasta llegar a la situación actual.

Tabla 1 - Principales alícuotas de derechos de exportación

Nomenclatura común Mercosur	Descripción	Derechos de exportación
1001.10.90	Trigo duro, excluido para siembra	23%
1001.90.90	Trigo, los demás. Excluido para siembra	23%
1005.90.10	Maíz los demás. En grano (1)	20%
1005.90.90	Maíz, los demás. Excluidos los granos	20%
1101.00.10	Harina de trigo	13%
1201.00.90	Habas de soja, excluido para siembra	35%
1206.00.90	Semilla de girasol, excluido para siembra (2) y (3)	32%
1208.10.00	Harina de habas de soja	32%
1507.10.00	Aceite de soja en bruto	32%
1507.90.11	Aceite de soja refinado, envasado	32%
1507.90.19	Aceite de soja refinado, a granel	32%
1507.90.90	Aceite de soja, los demás	32%
1512.11.10	Aceite de girasol	30%
1512.19.11	Aceite de girasol o cártamo refinado, envasado	30%
1512.19.19	Aceite de girasol o cártamo refinado, los demás (4)	30%
1517.90.10	Mezclas de aceites refinados, envasados (4)	32%
1517.90.90	Mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de soja (5)	20%
1901.20.00	Mezclas y pastas para la preparación de productos de panadería, pastelería ó galletería (6)	5%
1901.90.90	Las demás mezclas y preparaciones a base de harina, almidón ó fécula (6)	5%
2304.00.10	Harina y "pellets" de soja	32%
2304.00.90	Tortas y expellers de soja	32%
2306.30.10	Tortas, harinas y "pellets" de girasol	30%
2306.30.90	Expellers de girasol	30%

(1) Excepto maíz pisingallo que tributará un derecho de exportación de 5%.

(2) Excepto semilla de girasol tipo confitería, que tributará un derecho de exportación de 10%.

(3) Excepto semilla de girasol descascarada, que tributará un derecho de exportación de 5%.

(4) Únicamente las mezclas que contengan aceite de soja.

(5) Excepto las mezclas, preparaciones alimenticias y demás productos que contuvieren aceite de soja, que tributarán un derecho de exportación del 32%.

(6) Excepto preparaciones a base de harina de trigo (excluidas las pastas en forma de discos y demás formas sólidas similares y preparaciones para la elaboración de tortas, bizcochuelos y productos de repostería similares, en envases de contenido neto inferior o igual a 1 Kg) con agregado de aditivos y/o ingredientes, incluso de sal en cualquier proporción, que tributarán un derecho de exportación del 18%.

<sup>7</sup> Ver Ley 25561.



Hasta la fecha las exportaciones de la CAI se encuentran gravadas con los siguientes derechos de exportación:

Para los principales productos agrícolas y derivados comprendidos en la Ley Nº 21.453 las alícuotas son las indicadas en la tabla 1.<sup>8</sup>

Para los productos derivados de las carnes y los cueros, los derechos de exportación son los siguientes:

- Carnes bovinas con hueso, carnes bovinas procesadas, conservas de carne bovina, animales vivos de la especie bovina para consumo. Alícuota 15%
- Cueros y pieles bovinos en bruto. Alícuota 15%

Por otra parte, los productos regionales tienen las siguientes alícuotas:

- Frutas y hortalizas. Alícuota 5%
- Miel y arroz. Alícuota 10%

Los productos lácteos tienen un derecho de exportación de 0%.

Las justificaciones para el establecimiento de estos impuestos están expresadas en los considerandos de las normas que los crearon. Por un lado, surge la necesidad de hacer frente al “...fuerte deterioro en los ingresos fiscales, que a su vez

se encuentra acompañado por una creciente demanda de asistencia para los sectores más desprotegidos de nuestro país”;<sup>9</sup> y la “...disposición de medidas que atenúen el efecto de las modificaciones cambiarias sobre los precios internos, especialmente en lo relativo a productos esenciales de la canasta familiar”. Adicionalmente se agrega que “... se considerarán las consecuencias de eventuales alteraciones significativas en los precios internacionales de los productos agrícolas”.

En síntesis, los DEX (retenciones a la exportación) surgen por una combinación de dos factores: (i) la necesidad de fondos públicos aprovechando la buena situación de precios internacionales de ciertos commodities, y (ii) la necesidad de estabilizar, frente a las variaciones del tipo de cambio y los precios internacionales, el precio interno de productos con participación importante en el costo de vida de la población (alimentos y combustibles).<sup>10 11</sup>

## II.2.2 Relevancia fiscal

Los DEX han sido una de las principales fuentes de recursos luego de la crisis del fin de la Convertibilidad. En el año 2008 se recaudaron por el total de derechos de exportación 36.055 millones de pesos, resultando la cuarta fuente de ingresos en importancia, sólo superada por el IVA neto de reintegros (77,3 mil millones, Ganancias 53,6 mil millones y los aportes y contribuciones a la Seguridad Social (51,1 mil millones).

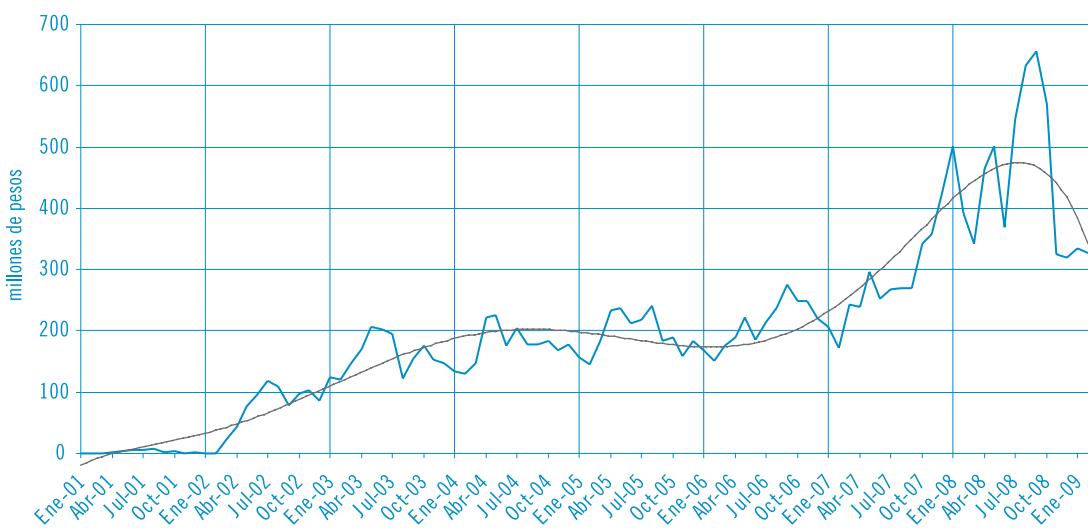
<sup>8</sup> Ver “Tributos vigentes en la República Argentina a nivel nacional”, actualizado al 31 de marzo de 2009.

<sup>9</sup> Considerando presente en la Resolución 11/2002.

<sup>10</sup> Considerando presente explícitamente en la Resolución 35/2002. Sturzenegger y Salazni (2006) demuestran que a lo largo del tiempo las retenciones a las exportaciones han compensado las variaciones del tipo de cambio y de los precios internacionales.

<sup>11</sup> Es interesante recordar que el Gobierno Nacional se comprometió en septiembre de 2003 a la “eliminación gradual a partir del 1ro de enero de 2005”. Ver Memorandum de Políticas Económicas y Financieras del Gobierno Argentino para el Período 2003-2006. Fondo Monetario Internacional.



**Figura 5. Derechos de Exportación CAI-Recaudación mensual en millones de pesos en valores corriente****Figura 6. Derechos de Exportación CAI-Recaudación mensual en millones de dólares**

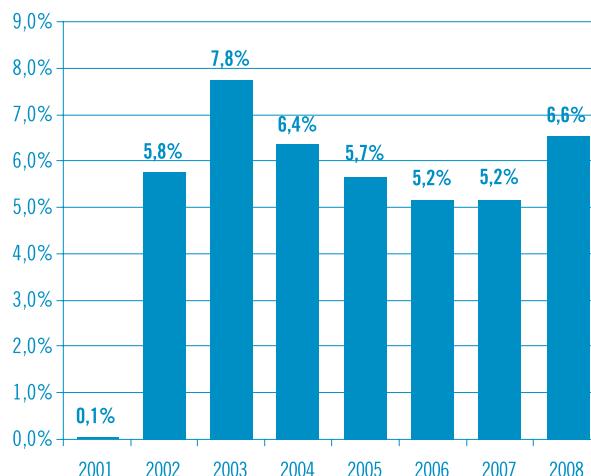
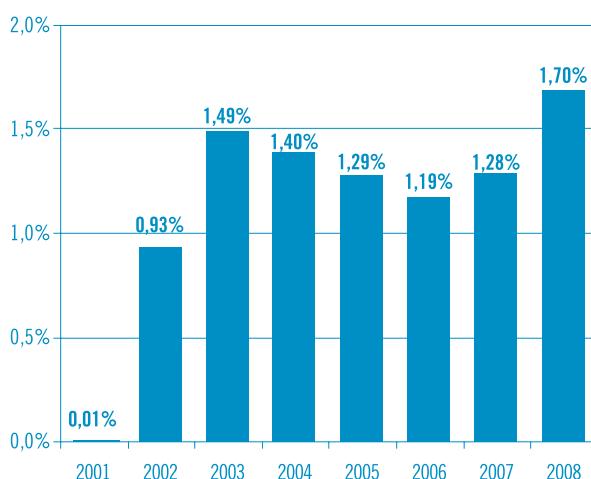
Los derechos de exportación aportados por la CAI significaron en el año 2008 aproximadamente el 6,6% de la recaudación tributaria nacional. Esto significó un incremento notable respecto del 5,2% del año anterior (2007).

La CAI<sup>12</sup> aportó en el 2008 aproximadamente el 49% de la recaudación de derechos de exportación. En los siguientes gráficos se muestra la evolución de los Derechos de Exportación en valores corrientes y dólares, correspondientes sólo a la CAI.

Los derechos de exportación aportados por CAI significaron en el año 2008 aproximadamente el 6,6 % de la recaudación tributaria nacional. Esto significó un incremento notable respecto del 5,2% del año anterior (2007).

<sup>12</sup> Los sectores que comprenden la “cadena agroindustrial” (CAI) son los vinculados a la actividad agropecuaria y agroindustrial, en sus distintas etapas (producción, industrialización y/o comercialización de bienes agroindustriales). Ver el Anexo I.



**Figura 7. Importancia DEX de la CAI dentro de los recursos tributarios totales****Figura 8. Importancia de los DEX de la CAI en términos del PIB**

En términos del PIB, los derechos de exportación aportados por la CAI representan un 1,7% en el año 2008. Este porcentaje es el máximo desde la reimplantación en 2002. En el período previo, la importancia en términos del PIB venía disminuyendo desde 1,49% en 2002.

### II.2.3 Efectos fiscales de la eliminación o reducción de los derechos de exportación

En esta sección se cuantifica el impacto sobre la recaudación tributaria de la eliminación o reducción de las retenciones a las

exportaciones de la cadena agroindustrial (CAI). El cálculo se realiza utilizando la presión impositiva del año 2008, en base a la matriz de contabilidad social estimada para ese mismo año.<sup>13</sup> Se distinguen los siguientes efectos:

- Efecto directo, es la pérdida de recaudación del gobierno por la eliminación de las retenciones a las exportaciones de la CAI.
- Efecto indirecto 1, es la recaudación que se obtiene sobre los ingresos adicionales del sector privado por la eliminación de las retenciones. Este efecto puede desagregarse en el producido por los mayores ingresos de las exportaciones que

<sup>13</sup> La utilización de una matriz de contabilidad social (SAM, por sus siglas en inglés) para realizar las estimaciones de los efectos fiscales permite considerar el impacto sobre toda la economía. La metodología de estimación de la SAM surge del estudio de Porto, Piffano y Di Gresia (2007).

genera la eliminación de las retenciones (efecto indirecto 1.a) y el producido por la eliminación del subsidio al consumo final interno de los bienes exportables (efecto indirecto 1.b).

- Efecto indirecto 2, es la recaudación generada por el incremento de ingresos privados debida a la expansión de producción. Esta mayor producción, generará un mayor nivel de recaudación.

En las siguientes secciones se cuantifican individualmente los efectos fiscales de la eliminación (reducción) de las retenciones a las exportaciones de productos producidos por la CAI, incluyéndose al final el efecto consolidado distribuido entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales.<sup>14</sup>

### II.2.3.1 Efecto directo

El efecto directo se refiere exclusivamente a la pérdida de ingresos fiscales por derechos de exportación originados en la CAI. Este impacto se cuantifica en 17.667 millones de pesos, que constituye la estimación para el año 2008.

### I.2.3.2 Efecto indirecto 1

El efecto indirecto 1 tiene dos componentes. En primer lugar, la eliminación de las retenciones se traslada automáticamente al sector privado que recibe un monto equivalente de ingresos (efecto indirecto 1.a). En segundo lugar, al eliminarse las retenciones desaparece el subsidio al consumo final interno de los bienes gravados con retenciones;<sup>15</sup> esto implica mayores precios e ingresos para los productores de esos bienes<sup>16</sup> (efecto indirecto 1.b). El Estado, vía el sistema tributario general, tiene derecho de propiedad sobre una parte de ese incremento de ingresos y de esa forma recupera parte de la pérdida del efecto directo.

El efecto indirecto 1.a se cuantifica de manera específica para el Impuesto a las Ganancias, el Impuesto sobre los Bienes Personales y el Impuesto Inmobiliario Rural. Se incorpora de manera agregada el resto de la presión impositiva no considerada en los anteriores tributos. La Tabla 2 cuantifica el efecto indirecto 1.a para el caso de los impuestos a las Ganancias y sobre los Bienes Personales.

**Tabla 2. Efecto indirecto 1.a sobre Impuesto a las Ganancias y Bienes Personales**

Producto	Efecto mayores ingresos		Impuesto a las Ganancias	Impuesto sobre los Bienes Personales
	Ganancia	Inversión		
	[2]=[1]*0,77	[3]=[1]*0,23		
Aceites y grasas animales y vegetales	3.229	966	969	7
Semillas y frutos oleaginosos	2.856	855	857	6
Cereales	2.793	836	838	6
Carne y productos de carne	1.231	369	369	3
Borras de algodón (linters); Tortas de semillas oleaginosas; harinas de semillas o frutos oleaginosos; ceras de origen vegetal	1.003	300	301	2
Productos lácteos	446	133	134	1
Cuero curtido o adobado; cuero artificial o regenerado	375	112	113	1
Frutas y nueces	342	102	103	1
Hortalizas y legumbres	119	35	36	0
Pescado, vivo, fresco o refrigerado	110	33	33	0
Resto	1.094	327	328	2
<b>TOTAL</b>	<b>13.598</b>	<b>4.069</b>	<b>4.079</b>	<b>31</b>

En millones de pesos

<sup>14</sup> El cálculo se presenta para el caso extremo de eliminación total. Para reducciones parciales los efectos son proporcionales.

<sup>15</sup> Es importante mencionar que los precios de los bienes de la CAI destinados a insumos intermedios también aumentan el precio al eliminarse las retenciones. Los efectos sobre la recaudación tributaria no se consideran en el cálculo del texto ya que no se cuenta con información para estimar el efecto neto. A modo de ejemplo: el mayor precio de los bienes que están sujetos a retenciones puede aumentar el beneficio de los productores, que de esa forma tributarán más Impuesto a las Ganancias; pero los compradores de esos insumos ven simultáneamente disminuido el subsidio implícito en las retenciones y sus beneficios pueden disminuir, de modo que su pago de Impuesto a las Ganancias también disminuirá.

<sup>16</sup> Por ventas en el mercado doméstico e incremento de las exportaciones.



Tabla 3. Efecto indirecto 1.a sobre Impuesto Inmobiliario Rural

Actividad	Remuneración del factor capital	Derechos de exportación (*)	Incremento de remuneración de factor capital
	[7]	[8]	[9]=[8]/[7]
Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras	19.224	5.138	27%
Matanza de animales, conservación y procesamiento de carnes	3.106	2.937	95%
Aceites y subproductos oleaginosos	1.323	912	69%
Productos lácteos	1.201	405	34%
<b>TOTAL CAI relacionada con valor de los campos</b>	<b>24.855</b>	<b>9.392</b>	<b>38%</b>

En millones de pesos

Recaudación Impuesto Inmobiliario Rural (estimación 2006)

1.094 millones de pesos

Incremento de recaudación Impuesto Inmobiliario Rural

414 (+38%)

(\*) Tiene descontado el pago de Impuesto a las Ganancias (30%)

En la cuantificación se utiliza un supuesto respecto del destino de los mayores ingresos derivados de la eliminación de los derechos de exportación. Dicha eliminación, que implica 17.667 millones de pesos adicionales, se supone se destina en un 23% a inversión (4.069 millones de pesos). Ese porcentaje surge del nivel de inversión promedio de la economía para el año 2008.

La fracción del incremento de ingresos que no se destina para inversión incrementa la base imponible del Impuesto a las Ganancias. El monto destinado a inversión se supone destinado a bienes que luego tributarán Impuesto sobre los Bienes Personales.

A los aumentos de la base imponible del impuesto a las Ganancias y del impuesto sobre los Bienes Personales se aplican las siguientes alícuotas: 30% en el caso de Ganancias,<sup>17</sup> y 0,75% en el caso de Bienes Personales.

La Tabla 3 indica que en las cuatro actividades seleccionadas, el incremento de ingresos por eliminación de los derechos de exportación significaría un 38% de aumento de la remuneración del capital (neta de Impuesto a las Ganancias). Si la valuación fiscal reflejara este cambio, la recaudación del Impuesto Inmobiliario Rural podría aumentar en 414 millones de pesos.

Tabla 4. Efecto indirecto 1.a sobre el resto del sistema tributario

Concepto	Presión impositiva	Impacto federal	
		Nación	Provincias
<b>Impuestos nacionales</b>	17,4	12,9	4,5
Internos sobre bienes y servicios	11,3	6,8	4,4
IVA	7,7	4,2	3,5
Impuestos internos	0,5	0,3	0,3
Combustibles líquidos y gas	0,9	0,7	0,3
Impuesto sobre los créditos y débitos bancarios (*)	1,9	1,6	0,3
Otros	0,2	0,1	0,1
Sobre el comercio y las transacciones internacionales	0,9	0,9	-
Derechos de importación	0,9	0,9	-
Otros	0,0	0,0	-
Contribuciones Sociales	5,1	5,1	-
Otros	0,2	0,1	0,1
<b>Impuestos provinciales y municipales</b>	4,0	-	4,0
Internos sobre bienes y servicios	3,8	-	3,8
Otros	0,2	-	0,2
<b>Recaudación consolidada</b>	<b>21,4</b>	<b>12,9</b>	<b>8,5</b>

<sup>17</sup> Alícuota inferior a la marginal máxima de 35%

El cálculo del efecto indirecto 1.a para el resto del sistema tributario surge de multiplicar la presión impositiva de 21,4% por el monto de aumento de ingresos netos derivados de la eliminación de las retenciones a la exportación (17.667 millones de pesos menos el pago de Impuestos a las Ganancias, Bienes Personales e Inmobiliario Rural por 4.523 millones de pesos; el incremento neto es de 13.144 millones de pesos). De esta manera se obtiene un efecto de 2.814 millones de pesos cuyo impacto federal es de 1.691 millones para el gobierno nacional y 1.122 millones de pesos para las jurisdicciones provinciales.

El cálculo del efecto indirecto 1.b surge de considerar el subsidio al consumo final interno que está implícito en la brecha entre el precio interno y externo que generan las retenciones a la exportación.

En la Tabla 5 se presenta una cuantificación del subsidio desagregado a nivel de bienes. La estimación se realiza considerando el consumo final interno (sin consumo intermedio) de cada bien producido por la CAI, multiplicando por el incremento de precios que se produciría por alinearse los precios internos con los externos.<sup>18</sup> Se supone que la elasticidad precio de la demanda interna es unitaria de modo que el gasto de los consumidores en bienes de la CAI permanece constante. El subsidio alcanza a los 9.656 millones de pesos y

constituye un mayor ingreso para los productores.<sup>19</sup> A esos mayores ingresos se le aplica la presión tributaria global (31,8%) de modo que se recuperarían 3.073 millones de pesos.

### II.2.3.3 Efecto indirecto 2

El efecto indirecto 2 surge de la reacción de los productores ante los mayores precios debido a la eliminación de las retenciones. Este efecto recaudatorio depende, por un lado, de la expansión de la producción y, por otro lado, de la situación de la economía al momento de eliminarse las retenciones. El mayor efecto resulta cuánto más alta sea la elasticidad de la oferta agroindustrial, y cuanto mayor sea la cantidad de los recursos necesarios para expandir la producción de la CAI que estén ocupados en actividades informales en las que no pagan impuestos. El menor efecto resulta cuando la elasticidad de oferta es muy baja y/o los recursos adicionales se desplazan de otros sectores de la economía que pagan impuestos.

En esta estimación se sigue el método que en el trabajo del Foro 2007 (Tabla 111) se denominó hipótesis de mínima. Supone una expansión del valor agregado del orden del 4% y se aplica a esa expansión la presión tributaria promedio de 2008.

**Tabla 5. Efecto indirecto 1.b – Subsidio al consumo final interno en bienes producidos por la CAI**

En millones de pesos estimación año 2008

Bien	Subsidio al consumo final interno
Carne y productos de carne	3.222
Productos lácteos	1.710
Productos de panadería	653
Prendas de vestir, excepto de peletería	438
Bebidas no alcohólicas; aguas minerales embotelladas	429
Productos de tabaco	316
Hortalizas y legumbres	306
Calzado	260
Vinos	240
Aceites y grasas animales y vegetales	193
Productos alimenticios n.c.p.	176
Macarrones, fideos, alcuzcuz y productos farináceos análogos	164
Animales vivos	141
Frutas y nueces	135
Cacao, chocolate y artículos de confitería preparados con azúcar	129
Resto de bienes	1.145
<b>TOTAL</b>	<b>9.656</b>

<sup>18</sup> El cálculo es aproximado, dado que correspondería analizar el grado de transabilidad de cada bien. En el caso de bienes no transables correspondería analizar el impacto dentro de la estructura de costos de la eliminación de las retenciones a la exportación sobre insumo que son transables.

<sup>19</sup> Los mayores ingresos corresponden a ventas en los mercados internos y externo.



Tabla 6. Estimación del efecto indirecto 2

Valor agregado de la CAI (2005)	70.386	millones de pesos
Valor agregado de la CAI (2008)	111.659	millones de pesos
Subsidio al consumo final interno	9.656	millones de pesos
Presión impositiva sobre subsidio al consumo interno	3.073	millones de pesos
<b>CRECIMIENTO ESTIMADO DE LA BASE IMPONIBLE</b>		
Método utilizado en el trabajo del Foro 2007. Límite inferior	4.454	millones de pesos
<b>INCREMENTO ESTIMADO DE RECAUDACION (efecto indirecto 2)</b>		
Método utilizado en el trabajo del Foro 2007. Límite inferior	1.417	millones de pesos

El mayor valor agregado produce otro efecto fiscal no cuantificado. La mayor producción requerirá mayor empleo y, en consecuencia, será menor el gasto público en asistencia social, y mayor la recaudación por contribuciones de seguridad social.

Existen otros efectos que tampoco se incorporan en esta cuantificación y que resultan de las interdependencias (hacia atrás y hacia delante) de la producción de la CAI con el resto de la economía. Para mencionar un caso: si se expande la producción de la CAI podrán aumentar las exportaciones. Ese aumento posibilitará mayores importaciones de bienes de capital para la propia CAI y para el resto de la economía con efectos positivos sobre la productividad del sector en el mediano y largo plazo (Ver capítulo 11 del trabajo del Foro 2007). Suponiendo un balance comercial constante, también habría mayor recaudación por derechos de importación.

## II.2.4 Efecto tributario consolidado. Impacto sobre la recaudación total y por niveles de gobierno

### II.2.4.1 Eliminación completa de DEX CAI<sup>20</sup>

A partir de los efectos recaudatorios detallados en las secciones anteriores se obtiene el efecto tributario consolidado de la

eliminación completa de las retenciones a las exportaciones de la CAI. En la Tabla 7 se presenta el detalle por efecto y la desagregación jurisdiccional entre la Nación y las provincias.

Si se eliminan las retenciones la pérdida fiscal, luego de completados todos los efectos, sería de 5,8 mil millones de pesos. El resultado que debe resaltarse es que la eliminación de las retenciones no implica que el sector público consolidado pierda el monto que recauda actualmente. La pérdida se recupera, parcialmente, vía el funcionamiento del sistema tributario general. Las cuantificaciones realizadas demuestran que completados todos los ajustes, se recupera alrededor del 67% del total.<sup>21</sup>

En términos del “impacto federal” se observa que la Nación disminuye sus ingresos casi 11,1 mil millones, mientras que las provincias reciben un beneficio fiscal de 5,3 mil millones.

Cabe aclarar que si se realizaran reducciones parciales, los efectos serían proporcionales.

En una hipótesis menos favorable se recuperaría entre el 50 y el 60%. Esta hipótesis surge de aplicar a las retenciones que se eliminan la alícuota tributaria general del 31,8%, con lo que se recuperaría el 49,1% de la pérdida. Si se agrega el incremento del impuesto inmobiliario rural (414 millones) y el efecto

<sup>20</sup> Los cálculos se presentan para la eliminación total de modo que comparar los dos casos extremos (con las retenciones actuales y sin retenciones). Si los DEX se redujeran parcialmente, los efectos serían aproximadamente proporcionales.

<sup>21</sup> De los 17.667 millones de pesos que se resignan por derechos de exportación, se recuperan 11.828 millones de pesos por las vías del efecto indirecto 1.a, 1.b y 2.



**Tabla 7. Efecto tributario consolidado**

Efectos	Recursos tributario	Monto consolidado	Nación	Provincias
Efecto directo	Derechos de exportación	-17.667	-17.667	-
Efecto indirecto 1.a	Impuesto a las Ganancias	4.079	2.100	1.979
	Impuesto sobre los Bienes Personales	31	12	19
	Impuesto Inmobiliario Rural	414		414
Efecto indirecto 1.b	Resto	2.814	1.691	1.122
	IVA	746	409	337
	Impuesto sobre los Ingresos Brutos	368		368
Efecto indirecto 2	Resto	1.959	1.432	527
		1.417	849	568
<b>Efecto tributario consolidado</b>		<b>-5.839</b>	<b>-11.174</b>	<b>5.334</b>

En millones de pesos

tributario del incremento de producción (1.417 millones) se llega al 59,5%. En lo que sigue se trabaja con la hipótesis desagregada de recupero del 67%.

#### II.2.4.2 Simulación del sendero temporal

Al evaluar el impacto recaudatorio presentado en la sección anterior debe tenerse en cuenta especialmente el sendero temporal de los distintos efectos:

- El efecto directo de pérdida de recaudación es instantáneo. En el momento que se eliminan las retenciones a las exportaciones, automáticamente se pierden ingresos fiscales por más de 17,7 mil millones de pesos.
- El efecto indirecto 1.a debería ser también instantáneo. El

organismo recaudador puede implementar un mecanismo de retención impositiva a nivel de la Aduana (por ejemplo, del Impuesto a las Ganancias).

- El efecto indirecto 1.b se encuentra más separado temporalmente, debido a que los incrementos de precios internos, producto de la eliminación del subsidio, se producen paulatinamente.
- El efecto indirecto 2 refleja un impacto de mediano plazo asociado a las decisiones de producción.
- Estos distintos senderos temporales demandan especial cuidado al implementarse un esquema de eliminación de las retenciones.

Una simulación de un sendero temporal de los efectos tributarios se presenta en las dos tablas siguientes.

**Tabla 8. Sendero temporal de efectos - Impacto estimado en cada año**

Efectos	Jurisdicción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Efecto directo	Nación Provincias	-17.667				
Efecto indirecto 1.a	Nación Provincias	3.804 3.533				
Efecto indirecto 1.b	Nación Provincias	1.445 968	225 150	98 65	40 27	33 22
Efecto indirecto 2	Nación Provincias	666 446	104 69	45 30	19 13	15 10
Efecto tributario	Nación Provincias	-11.752 4.947	328 220	143 95	59 40	48 32
<b>Efecto tributario consolidado</b>		<b>-6.805</b>	<b>548</b>	<b>238</b>	<b>99</b>	<b>81</b>

En millones de pesos



**Tabla 9. Sendero temporal de efecto - Impacto acumulado hasta completar efectos**

Efectos	Jurisdicción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
Efecto directo	Nación Provincias	-17.667 -	-17.667 -	-17.667 -	-17.667 -	-17.667 -
Efecto indirecto 1.a	Nación Provincias	3.804 3.533	3.804 3.533	3.804 3.533	3.804 3.533	3.804 3.533
Efecto indirecto 1.b	Nación Provincias	1.445 968	1.670 1.118	1.767 1.183	1.808 1.210	1.841 1.233
Efecto indirecto 2	Nación Provincias	666 446	770 516	815 546	834 558	849 568
Efecto tributario	Nación Provincias	-11.752 4.947	-11.424 5.167	-11.281 5.262	-11.222 5.302	-11.174 5.334
Efecto tributario consolidado		-6.805	-6.257	-6.019	-5.920	-5.839

En millones de pesos

Los supuestos utilizados en este caso resultan del análisis de la dinámica de la oferta agropecuaria. Simplificando se supone que la temporalidad del efecto indirecto 1.b coincide con la del efecto indirecto 2 (probablemente el efecto indirecto 1.b sea más rápido).

La dinámica de la oferta agropecuaria indica los siguientes coeficientes de ajuste:

- Año 1: 0,79
- Año 2: 0,91
- Año 3: 0,96
- Año 4: 0,98
- Año 4: efecto completo

Como puede observarse, en el año inicial existe un impacto tributario negativo de 6,8 miles de millones de pesos que va disminuyendo a medida que se completan los efectos indirectos 1.b y 2, llegando a la pérdida final de 5,8 miles de millones de pesos.

Adicionalmente, resulta importante considerar el sendero temporal de efectos a nivel de jurisdicciones. La nación pierde inicialmente 11,7 mil millones de pesos, que se recuperan en una pequeña fracción hacia el año 5 (pérdida de 11,1 mil millones finalmente). Mientras que las provincias ganan inicialmente 4,9 mil millones de pesos, terminando en 5,3 mil millones una vez finalizados todos los efectos.

La dinámica de efectos descripta requiere instrumentar medidas compensatorias por el lado del gasto público y/o de los recursos tributarios -en este caso, principalmente por la vía de la disminución de la evasión. Del mismo modo requiere un replanteo de la relación fiscal entre la nación y las provincias que arrastra una larga crisis debida, principalmente, a la concentración de los recursos tributarios en el gobierno nacional.

## II.2.5 Impacto desagregado a nivel de provincias y para las municipalidades de cada provincia

Resulta de interés desagregar a nivel de jurisdicciones los efectos tributarios descriptos en las secciones anteriores. En la Tabla 10 se presenta la desagregación por provincias y la CABA <sup>22</sup> del efecto directo, indirecto 1.a, indirecto 1.b e indirecto 2.

Se observa como ejemplo, que para la provincia de Buenos Aires, la eliminación de las retenciones a la exportación podría significar mayores recursos por 1.180 millones de pesos en base a los resultados de la simulación considerando la situación del año 2008. En orden de importancia, siguen las provincias de Córdoba y Santa Fe con 455 y 451 millones, respectivamente.

Para contar con una medida relativa del impacto sobre las finanzas de cada provincia, en la Tabla 11/columna [2] se calcula el efecto total de la Tabla anterior como porcentaje

<sup>22</sup> Ciudad Autónoma de Buenos Aires.



Tabla 10. Efectos tributarios desagregados por jurisdicciones (en millones de pesos)

Jurisdicción	Efecto directo	Efecto indirecto 1.a				Efecto indirecto 1.b			Efecto indirecto 2	TOTAL
		Ganancias	Bienes Personales	Inmobiliario Rural	Resto sistema tributario	IVA	Ingresos Brutos	Resto		
Nación	-17.667	2.100	12	-	1.691	409	-	1.432	849	-11.174
Provincias y muni.	-	1.979	19	414	1.122	337	368	527	568	5.334
ATN (1)		104	0	-	28	6	-	4	3	145
BUENOS AIRES	-	277	4	167	238	70	130	137	157	1.180
CATAMARCA	-	52	0	1	30	9	2	10	10	114
CABA	-	31	-	89	-	8	88	42	60	318
CHACO	-	102	1	1	54	16	4	19	18	216
CHUBUT	-	31	0	0	17	5	7	9	9	78
CORDOBA	-	174	2	39	96	28	27	43	46	455
CORRIENTES	-	77	1	4	40	12	3	14	14	164
ENTRE RIOS	-	95	1	19	53	16	7	20	20	230
FORMOSA	-	71	1	0	39	12	2	13	12	151
JIJUY	-	58	0	1	31	9	2	11	10	122
LA PAMPA	-	35	0	7	20	6	3	8	8	87
LA RIOJA	-	39	0	0	22	7	1	8	7	85
MENDOZA	-	84	1	16	45	13	12	20	21	213
MISIONES	-	69	1	4	36	11	6	14	15	156
NEUQUEN	-	34	0	5	19	6	10	11	12	96
RIO NEGRO	-	49	0	6	27	8	5	11	11	118
SALTA	-	82	1	1	41	12	8	17	17	179
SAN JUAN	-	64	1	3	37	11	3	13	13	145
SAN LUIS	-	43	0	4	25	7	4	10	10	102
SANTA CRUZ	-	29	0	0	17	5	6	8	9	74
SANTA FE	-	177	2	33	97	29	25	43	45	451
SANT. DEL ESTERO	-	84	1	2	45	13	3	15	15	177
TIERRA DEL FUEGO	-	22	0	0	13	4	3	6	6	55
TUCUMAN	-	98	1	8	52	15	9	21	21	224
<b>TOTAL</b>	<b>-17.667</b>	<b>4.079</b>	<b>31</b>	<b>414</b>	<b>2.814</b>	<b>746</b>	<b>368</b>	<b>1.959</b>	<b>1.417</b>	<b>-5.839</b>

Nota: (1) Corresponde a transferencias destinadas a distribuir a las provincias mediante ATN

de los recursos totales de las provincias. Para el agregado de Provincias significaría un incremento de recursos del 4,6%.

El efecto sobre las finanzas municipales se calcula a partir de los coeficientes de coparticipación que rigen en cada provincia. En la Tabla 11/columna [3] se presenta la cuantificación del efecto sobre los municipios. El efecto consolidado es positivo en 720 millones de pesos,<sup>23</sup> siendo los municipios más favorecidos los de la provincia de Buenos Aires con 190 millones de pesos.<sup>24</sup>

La importancia dentro de los recursos totales municipales promedio es de 2,8%, tal como se observa en la Tabla 11/columna [4]. Existen provincias donde el impacto sobre las finanzas municipales puede alcanzar el 8%, tal el caso de Formosa.

## II.2.6 Impacto sobre el resultado financiero de los distintos niveles de gobierno y evaluación de alternativas

En la sección II.2.4 se calculó el efecto tributario consolidado de la eliminación de las retenciones. Los resultados más importantes son:

- La eliminación de las retenciones no implica que el sector público desaproveche el monto que se recauda actualmente. Una parte importante, **66,9%** se recupera vía el funcionamiento del sistema tributario general, sin que sea necesario modificar las bases imponibles y/o alícuotas.
- Si bien el sector público consolidado resigna **5,8** mil millones

<sup>23</sup> Donde no se considera el caso de CABA.

<sup>24</sup> Debe aclararse que para el cálculo del impacto sobre los municipios no se considera la distribución de los ATN.



**Tabla 11. Variación de los recursos provinciales y municipales como consecuencia del efecto tributario de eliminar las retenciones**

Jurisdicción	Efecto sobre provincias		Efecto sobre municipios de las provincias	
	Efecto total (millones de \$)	Variación respecto de recursos provinciales	Variación coparticipación a municipios (millones de \$)	Variación respecto de recursos municipales
	[1]	[2]	[3]	[4]
BUENOS AIRES	1.180	4,1%	190	1,8%
CATAMARCA	114	5,0%	9	2,5%
CABA	318	3,3%	n/c	n/c
CHACO	216	5,9%	34	6,0%
CHUBUT	78	2,7%	8	1,4%
CORDOBA	455	5,3%	91	3,2%
CORRIENTES	164	6,2%	16	4,1%
ENTRE RIOS	230	5,5%	28	2,7%
FORMOSA	151	6,3%	18	8,0%
JUJUY	122	5,5%	20	4,1%
LA PAMPA	87	4,9%	10	2,6%
LA RIOJA	85	4,9%	16	4,7%
MENDOZA	213	4,5%	30	3,5%
MISIONES	156	5,4%	19	5,1%
NEUQUEN	96	2,5%	14	2,0%
RIO NEGRO	118	5,0%	12	2,5%
SALTA	179	5,4%	27	4,7%
SAN JUAN	145	5,4%	14	3,3%
SAN LUIS	102	6,1%	8	5,9%
SANTA CRUZ	74	1,9%	8	1,9%
SANTA FE	451	5,5%	59	2,6%
SANT. DEL ESTERO	177	6,2%	27	6,6%
TIERRA DEL FUEGO	55	4,0%	11	4,0%
TUCUMAN	224	5,2%	52	5,7%
<b>TOTAL</b>	<b>5.190</b>	<b>4,6%</b>	<b>720</b>	<b>2,8%</b>

de pesos de lo que se recauda actualmente, la situación no es homogénea por niveles de gobierno. La Nación pierde ingresos por **11,1** mil millones de pesos y las provincias y municipalidades ganan ingresos por **5,3** mil millones de pesos

La pérdida y la redistribución entre niveles de gobierno de los recursos fiscales (Tabla 7) requieren el diseño de medidas de política fiscal compensatorias.

Como medidas de política fiscal compensatorias de la caída de recursos fiscales, se pueden considerar cuatro vías:

- i. Disminución de la evasión impositiva.
- ii. Aumento de la eficiencia del gasto público.
- iii. Diseño e implementación de un impuesto alternativo (a la renta potencial de la tierra o a la primera venta del sector agropecuario, junto con un incremento en el impuesto inmobiliario rural).

iv. Reordenamiento de la relación Nación-Provincias.

#### **El impuesto a la renta potencial de la tierra**

La mayor renta de la tierra, derivada de la eliminación de las retenciones, podría conformar la base imponible de un impuesto a la renta potencial de la tierra. Se puede estimar el incremento en la renta de la tierra de acuerdo a la Tabla 12.

#### **Impuesto inmobiliario e impuesto a la primera venta del sector agropecuario**

El impuesto a la renta potencial de la tierra es atractivo por su propiedad de no generar efectos distorsivos sobre la asignación de los recursos. Sin embargo, frente a esa ventaja se plantea su complejidad ya que requiere una correcta valuación de la tierra rural libre de mejoras, tarea que puede verse dificultada por la inestabilidad de los precios internacionales y de los rindes, estos últimos debido a la incorporación en la función de producción agropecuaria de las condiciones climáticas. Estas



**Tabla 12. - Simulación de recaudación de un impuesto al incremento en la renta de la tierra derivado de la eliminación de las retenciones**

Aumento de la renta de la tierra (por eliminación de las retenciones)	17.667
Filtración de la mayor renta de la tierra hacia el sistema tributario (por impuesto a las Ganancias, Bienes Personales e Inmobiliario Rural)	4.523
Incremento de la renta de la tierra	13.144
Simulación de la recaudación con una alícuota de 0,68% sobre valor actualizado	3.943

En millones de pesos

**Tabla 13. Estimación de recaudación del impuesto a la primera venta del sector agropecuario**

(simulación con alícuota de 1%)

	Soja	Maíz	Trigo	Girasol	Carne	Leche	Total
Precio teórico sin retenciones (US\$)*	347	144	206	285			
Precio teórico sin retenciones (\$)	1.215	504	721	998	3,28	0,94	
Precio al productor retenciones (\$)	854	396	385	679	2,95	0,85	
Diferencia (\$)	361	108	336	319	0,33	0,09	
IPV (1%) (\$/Unidad)	12,15	5,04	7,21	9,98	0,03	0,01	
Producción promedio últimos 5 años (millones)	41,6	18,3	13,5	3,7	2.682,0	9.500,0	
Recaudación por IPV (1%) (millones de \$)	505,9	92,3	97,7	37,1	88,0	89,3	910,2

Notas: Los precios son en US\$/Tn y \$/Tn para granos, \$/Kg en pie para carne y / litro para la leche.

\*El precio teórico es el precio FOB menos 5% de costos de Fobbing y corresponde al precio del grano en el puerto de febrero de 2009. El valor del dólar para la conversión a pesos es de \$3,5/US\$ (febrero de 2009).

La producción es en Toneladas para granos y carne y en litros para la leche. Corresponde al promedio de las últimas 5 campañas.

IPV se calcula como el 1% del precio por unidad de cada producto.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la SAGPyA.

consideraciones llevan a plantear otra alternativa consistente en incrementar el impuesto inmobiliario rural, sin llegar a las alícuotas del impuesto a la renta potencial, e implementar un impuesto a la primera venta de productos agropecuarios.

En el caso del impuesto inmobiliario se supone que con una alícuota del 0,5% del valor fiscal actualizado se recaudarían 2,9 mil millones de pesos por año. Esta cifra es muy superior a la que actualmente se recauda con el impuesto, pero menor a la que resultaría de la alícuota del 0,68% de la Tabla 12.<sup>25</sup>

El impuesto a la primera venta del sector agropecuario (IPV) se retendría por el primer comprador y se lo tomaría a cuenta en

un 50% para el impuesto a las ganancias del productor. En el caso de productores con saldo a favor se podría instrumentar un sistema de certificados válidos para el pago de otros impuestos nacionales, provinciales y/o municipales (en estos casos obligaría a instrumentar un sistema de compensaciones), o bien un certificado válido sólo para impuestos recaudados por la AFIP pero transferible. Este impuesto no afecta las decisiones de producción, es un medio eficiente de control de la evasión y no es un impuesto en cascada como Ingresos Brutos. En base a los datos de 2008 se estima que por cada uno por ciento de alícuota del IPV se recaudarían 910 millones de pesos (ver Tabla 13); En la Tabla 16 se considera una hipótesis de mínima de 800 millones de pesos.

<sup>25</sup> Reca (2008) estima que para reemplazar las retenciones a las exportaciones por un impuesto a la renta potencial de la tierra, la alícuota del impuesto debería rondar el 3% pero toma como base el valor de mercado de la tierra sin hacer consideraciones acerca de la valuación fiscal de dichas tierras (desprendiéndose de allí que dicho valor fiscal debería ajustarse al valor de mercado). De este modo, según Reca (2008), el valor de 3% resulta de una estimación preliminar: 24,5 millones de ha cosechadas en la región pampeana a un valor de mercado de U\$S 133 mil millones y retenciones agrícolas por valor de U\$S 3,9 mil millones (valores correspondientes a 2007).



Si se supone una alícuota de 2,3%, y considerando que el 50% se permite tomar a cuenta de Impuesto a las Ganancias, el impacto fiscal sería positivo en 1.043 millones de pesos. Esta hipótesis se utiliza en la Tabla 16.

### **Eficiencia del sector público**

Por otra parte, el propio sector público podría colaborar en el ajuste por la vía del combate a la evasión y el incremento de la eficiencia del gasto público. Un uno y medio por ciento de aumento de la recaudación y un uno y medio por ciento de baja del gasto significan de manera conjunta alrededor de 7,9 mil millones de mejora de la situación fiscal.

### **Reordenamiento de la relación Nación-Provincias**

Otra alternativa es el reordenamiento de las relaciones Nación-Provincias que se expone en el punto siguiente.

La eliminación de las retenciones genera una redistribución de los recursos fiscales entre los distintos niveles de gobierno. La pérdida de recursos fiscales se estimó en 11,1 miles de millones pesos para el sector público nacional y en 5,8 mil millones para el sector público consolidado. Las provincias y municipalidades ganarían recursos por 5,3 mil millones de pesos.

Una alternativa para el arreglo fiscal es compensar la pérdida nacional con disminuciones de las transferencias discrecionales que se realizan a las provincias. Esta vía, que podría representar

como máximo 15,3 mil millones de pesos,<sup>26</sup> permitiría también mejorar el funcionamiento del federalismo fiscal.

Si por ejemplo, la Nación dejara de transferir unos 9 mil millones de pesos, el impacto a nivel jurisdiccional cambiaría a 2,1 mil millones negativo para Nación y 3,7 mil millones negativo para provincias y municipios (ver Tabla 14).

### **Resumen de alternativas**

En la Tabla 15 se presenta una primera hipótesis sobre las posibles compensaciones al impacto fiscal negativo de eliminación de las retenciones.

En esta tabla se considera un supuesto impuesto a la renta potencial de la tierra con efectos positivos en 3,9 mil millones de pesos para las finanzas provinciales.

Adicionalmente, se agrega el impacto fiscal de un plan de bonos alimentarios que permite compensar el aumento inicial de pobreza e indigencia. Dicho plan se ha cuantificado en 6 mil millones de pesos anuales. Se supone que dicho costo es financiado en partes iguales por la Nación y las provincias. Este efecto se incorpora en la fila 5 de la Tabla 15.

Se observa que el accionar conjunto de un impuesto a la renta potencial de la tierra, un ajuste en la eficiencia del gasto y la recaudación nacional<sup>27</sup> y una hipótesis de ajuste

**Tabla 14. Simulación ajuste transferencias discrecionales desde Nación a provincias (menos 8,6 mil millones)**

Jurisdicción	Eliminación retenciones	Ajuste transferencias discrecionales	Efecto final
Nación	-11.174	9.000	-2.174
Provincias	5.334	-9.000	-3.666
Efecto Consolidado	-5.839		-5.839

En millones de pesos

<sup>26</sup> Según información oficial de ejecución base caja del gasto nacional, en el año 2008 se enviaron a las provincias 7,5 mil millones por transferencias corrientes, y 7,8 mil millones por transferencias de capital.

<sup>27</sup> El concepto 3 de la Tabla 15 implica un hipotético ajuste de 7,9 mil millones de pesos (baja de gasto y aumento de recursos). Dicho ajuste se reparte en un ahorro de 5,3 mil millones para Nación y 2,6 mil millones para las provincias, de acuerdo a la participación conjunta del gasto y los recursos.



**Tabla 15. Hipótesis I de compensación del impacto fiscal de eliminación de las retenciones (en millones de \$)**

Concepto	Nación	Provincias	Consolidado
<b>1 Impacto fiscal de la eliminación de las retenciones sin ninguna medida compensatoria</b>	<b>-11.174</b>	<b>5.334</b>	<b>-5.839</b>
<b>2 Ajuste con hipótesis de impuesto a la renta potencial de la tierra (provincial por 3,9 mil millones)</b>  Se supone que este impuesto se aplica sobre la renta neta que resulta de la eliminación de las retenciones y el recupero por impuestos a las ganancias, bienes personales e inmobiliario rural. Se utiliza una alícuota de 0,68% sobre valor actualizado de la tierra rural.	<b>-11.174</b>	<b>9.278</b>	<b>-1.896</b>
<b>3 Hipótesis de ajuste por mayor eficiencia en el gasto y la recaudación del sector público nacional (7,9 mil millones conjunto)</b>  Se supone que el gasto de cada nivel de gobierno disminuye 1,5% por mayor eficiencia en la gestión y que la recaudación de cada nivel aumenta 1,5% por mayor eficiencia recaudatoria.	<b>-5.856</b>	<b>11.856</b>	<b>6.000</b>
<b>4 Hipótesis de ajuste de transferencias nacionales discretionales hacia las provincias (9 mil millones)</b>  Se supone que el gobierno nacional disminuye sus transferencias discretionales a las provincias que en total representan 15,3 mil millones en 2008.	<b>3.144</b>	<b>2.856</b>	<b>6.000</b>
<b>5 Plan de bonos alimentarios (6 mil millones)</b>  Se supone la instrumentación de vales alimentarios con un costo de 6 mil millones, cuyos lineamientos generales se expusieron en el trabajo del Foro de 2007.	<b>144</b>	<b>-144</b>	<b>0</b>

En millones de pesos

de las transferencias discretionales, permitirían compensar plenamente el impacto fiscal de la eliminación de las retenciones, financiando incluso, un plan de bonos alimentarios.

En la Tabla 16 se presenta una segunda hipótesis de posibles compensaciones fiscales. En este caso se reemplaza el impuesto a la renta potencial de la tierra por un incremento del impuesto inmobiliario y por la creación de un impuesto a la primera venta del sector agropecuario.

Se observa que este segundo esquema, también permite compensar el costo fiscal de un programa de bonos alimentarios con un costo de 6 mil millones de pesos.

Al igual que el análisis presentado en la sección II.2.4, es posible utilizando algunos supuestos, analizar el sendero temporal de ajustes hasta el resultado final.

En el caso de la hipótesis I de compensación del impacto fiscal, se utilizan los siguientes supuestos (ver Tabla 15):

- (fila 2) Impuesto a la renta potencial de la tierra se implementa en 2 años.
- (fila 3) Ajuste por mayor eficiencia en el gasto y la recaudación: se consigue paulatinamente durante los primeros tres años.
- (fila 4) Ajuste de transferencias nacionales a las provincias: se ajustan paulatinamente durante los primeros tres años.

La Tabla 17 expone el sendero temporal de ajustes en comparación en el año 0. Como resultado relevante, se observa que en el primer año hay un efecto negativo de casi 10 mil millones de pesos sobre las finanzas del gobierno nacional. Este efecto negativo se ve compensado en su totalidad hacia el año 3 debido a los diferentes ajustes compensatorios ya explicitados.



**Tabla 16. Hipótesis II de compensación del impacto fiscal de eliminación de las retenciones (en millones de \$)**

Concepto	Nación	Provincias	Consolidado
<b>1 Impacto fiscal de la eliminación de las retenciones sin ninguna medida compensatoria.</b>	-11.174	5.334	-5.839
<b>2a Ajuste de impuesto inmobiliario rural provincial (provincial por 2,9 mil millones).</b>  Se supone una alícuota de 0,5% aplicada sobre el valor actualizado de la tierra rural.	-11.174	8.234	-2.939
<b>2b Impuesto a la primera venta (IPV) del sector agropecuario (provincial, con una alícuota de 2,3%).</b>  Se supone que por cada 1% se recaudarían 910 millones de pesos. Como se supone que el 50% sería a cuenta de Impuesto a las Ganancias, se obtiene un efecto neto de la mitad (la otra mitad ya está considerada en la fila 1).	-10.743	8.847	-1.896
<b>3 Hipótesis de ajuste por mayor eficiencia en el gasto y la recaudación del sector público nacional (7,9 mil millones conjunto).</b>  Se supone que el gasto de cada nivel de gobierno disminuye 1,5% por mayor eficiencia en la gestión y que la recaudación de cada nivel aumenta 1,5% por mayor eficiencia recaudatoria.	-5.425	11.426	6.000
<b>4 Hipótesis de ajuste de transferencias nacionales discretionariales hacia las provincias (9 mil millones).</b>  Se supone que el gobierno nacional disminuye sus transferencias discretionariales a las provincias que en total representan 15,3 mil millones en 2008.	3.575	2.426	6.000
<b>5 Plan de bonos alimentarios (6 mil millones).</b>  Se supone la instrumentación de vales alimentarios con un costo de 6 mil millones, cuyos lineamientos generales se expusieron en el trabajo del Foro de 2007.	575	-574	0

En millones de pesos

En el caso del escenario definido por la hipótesis II se utilizan los siguientes supuestos (ver Tabla 16):

- (fila 2a) Ajuste inmobiliario rural: se realiza en 2 años.
- (fila 2b) Impuesto a la primera venta: se implementa en 2 años.
- (fila 3) Ajuste por mayor eficiencia en el gasto y la recaudación: se consigue paulatinamente durante los primeros tres años.
- (fila 4) Ajuste de transferencias nacionales a las provincias: se ajustan paulatinamente durante los primeros tres años.

El sendero temporal de impacto fiscal sobre la nación y las provincias que expone la Tabla 18, resulta similar al de la Tabla 17.

### II.3 Comentario final

En un sistema federal existen varios niveles de gobierno que realizan gastos y recaudan impuestos. En el caso argentino la Nación, las Provincias y las Municipalidades. El federalismo fiscal estudia la forma económicamente eficiente de asignar las funciones (gastos) y las fuentes tributarias entre las distintas jurisdicciones. Si de esa asignación no resultan equilibrados los presupuestos de los tres niveles de gobierno -aunque a nivel global no exista déficit ni superávit- se debe diseñar un sistema de transferencias (coparticipación). En la Argentina los principales regímenes son la coparticipación federal de impuestos (transferencias de la Nación a las Provincias), y las coparticipaciones provinciales (transferencias de las Provincias a sus Municipalidades).



Tabla 17. Sendero temporal de ajuste para Hipótesis I

Concepto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<b>1 Impacto fiscal de la eliminación de las retenciones sin ninguna medida compensatoria</b>	-6.805	-6.257	-6.019	-5.920	-5.839
Nación	-11.752	-11.424	-11.281	-11.222	-11.174
Provincias	4.947	5.167	5.262	5.302	5.334
<b>2 Ajuste con hipótesis de impuesto a la renta potencial de la tierra (provincial por 3,9 mil millones)</b>	1.972	3.943	3.943	3.943	3.943
Nación	-	-	-	-	-
Provincias	1.972	3.943	3.943	3.943	3.943
<b>3 Hipótesis de ajuste por mayor eficiencia en el gasto y la recaudación del sector público nacional (7,9 mil millones conjunto)</b>	2.632	5.264	7.896	7.896	7.896
Nación	1.773	3.545	5.318	5.318	5.318
Provincias	859	1.719	2.578	2.578	2.578
<b>4 Hipótesis de ajuste de transferencias nacionales discrecionales hacia las provincias (9 mil millones)</b>	-	-	-	-	-
Nación	3.000	6.000	9.000	9.000	9.000
Provincias	-3.000	-6.000	-9.000	-9.000	-9.000
<b>5 Plan de bonos alimentarios (6 mil millones)</b>	-6.000	-6.000	-6.000	-6.000	-6.000
Nación	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000
Provincias	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000
<b>EFFECTO TOTAL</b>	<b>-8.201</b>	<b>-3.050</b>	<b>-179</b>	<b>-81</b>	<b>0</b>
Nación	-9.979	-4.878	37	96	144
Provincias	1.778	1.829	-216	-177	-144

En millones de pesos

Para que el federalismo fiscal funcione adecuadamente un principio fundamental es que los niveles de gobierno que toman decisiones fiscales sean responsables por sus consecuencias. O sea, si una jurisdicción toma una decisión que afecta la restricción presupuestaria de otra (le genera una externalidad fiscal), el principio de “lealtad institucional” requiere que esos impactos negativos sean compensados.

En el sistema tributario argentino existen impuestos sobre el comercio exterior, que son propiedad exclusiva del gobierno nacional, e impuestos del sistema tributario general, que gravan actividades internas, cuyos derechos de propiedad son compartidos entre la Nación, las provincias y las municipalidades. Las provincias y las municipalidades pueden también recaudar tributos propios sobre actividades internas. En este arreglo fiscal, las retenciones sobre las exportaciones generan una externalidad fiscal interjurisdiccional ya que disminuyen la base imponible de los impuestos coparticipables y de los impuestos provinciales

y municipales propios y, de esa forma, tiene impacto negativos sobre los recursos totales de estos niveles de gobierno.

A ese marco conceptual se le dio expresión cuantitativa. Se pasó revista a distintos métodos utilizados para el cálculo del impacto financiero negativo de las retenciones sobre las finanzas provinciales y municipales (Anexo IV). Una forma simple que ha sido utilizada es estimar la pérdida implicada por la no coparticipación de las retenciones; es una mirada desde el punto de vista del federalismo pero que mantiene todos los efectos de las retenciones sobre la producción, exportaciones, y el resto de las variables económicas. Otra forma ha sido el cálculo de la suma que se recuperaría, si se eliminan las retenciones, vía la mayor recaudación del impuesto a las ganancias. En este caso se han presentado dos variantes: por un lado, suponer que la base imponible aumenta en el importe exacto en el que disminuyen las exportaciones y, por otro lado, calcular en cuanto aumentaría la base considerando las exportaciones y el mayor



Tabla 18. Sendero temporal de ajuste para Hipótesis II

Concepto	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5
<b>1 Impacto fiscal de la eliminación de las retenciones sin ninguna medida compensatoria</b>	-6.805	-6.257	-6.019	-5.920	-5.839
Nación	-11.752	-11.424	-11.281	-11.222	-11.174
Provincias	4.947	5.167	5.262	5.302	5.334
<b>2a Ajuste de impuesto inmobiliario rural provincial (provincial por 2,9 mil millones)</b>	1.450	2.900	2.900	2.900	2.900
Nación	-	-	-	-	-
Provincias	1.450	2.900	2.900	2.900	2.900
<b>2b Impuesto a la primera venta (IPV) del sector agropecuario (provincial, con una alícuota de 4% por 2.4 mil millones)</b>	522	1.043	1.043	1.043	1.043
Nación	215	430	430	430	430
Provincias	306	613	613	613	613
<b>3 Hipótesis de ajuste por mayor eficiencia en el gasto y la recaudación del sector público nacional (7,9 mil millones conjunto)</b>	2.632	5.264	7.896	7.896	7.896
Nación	1.773	3.545	5.318	5.318	5.318
Provincias	859	1.719	2.578	2.578	2.578
<b>4 Hipótesis de ajuste de transferencias nacionales discretionales hacia las provincias (9 mil millones)</b>	-	-	-	-	-
Nación	3.000	6.000	9.000	9.000	9.000
Provincias	-3.000	-6.000	-9.000	-9.000	-9.000
<b>5 Plan de bonos alimentarios (6 mil millones)</b>	-6.000	-6.000	-6.000	-6.000	-6.000
Nación	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000
Provincias	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000
<b>EFFECTO TOTAL</b>	-8.201	-3.050	-179	-81	0
Nación	-9.764	-4.448	467	526	575
Provincias	1.563	1.399	-646	-607	-574

En millones de pesos

valor de las ventas en el mercado interno. Una alternativa más adecuada es la presentada en el trabajo para el Foro en el año 2007 que se revisa, metodológica y numéricamente, en este trabajo. La idea central es que la eliminación (disminución) de las retenciones impacta no solo en la base imponible del impuesto a las ganancias sino también en la de todo el sistema tributario interno (impuestos nacionales, provinciales y municipales). Ese recupero surge sin que se modifiquen las bases imponibles y/o alícuotas de los impuestos existentes.

El recupero de la pérdida de recaudación oscila entre el 50 y el 67% y hace necesario contemplar medidas de política fiscal compensatorias. En el trabajo se han considerado cuatro

vías de ajuste: disminución de la evasión tributaria, aumento de la eficiencia del gasto público, diseño e implementación de un impuesto alternativo (a la renta potencial de la tierra o a la primera venta del sector agropecuario junto con un incremento del impuesto inmobiliario rural), y reordenamiento de las relaciones fiscales Nación-Provincias. Se ha considerado también el costo de un sistema de vales alimentarios para compensar el incremento de precios debido a la eliminación de las retenciones. El ejercicio presentado compara la situación actual con un escenario de eliminación total de las retenciones como forma de visualizar dos casos extremos. La disminución parcial de las retenciones tendría un efecto aproximadamente proporcional.



### III. Anexos

#### III.1 Anexo I: definición de la CAI

Las actividades que se encuentran comprendidas dentro de la cadena agroindustrial son las siguientes:

1. Cultivo de cereales, oleaginosas y forrajeras
2. Cultivo de hortalizas, legumbres, flores y plantas ornamentales
3. Cultivo de frutas y nueces
4. Cultivos industriales
5. Producción de semillas
6. Cría de ganado y producción de leche, lana y pelos
7. Producción de granja
8. Servicios agropecuarios
9. Caza
10. Silvicultura y extracción de madera
11. Pesca
12. Matanza de animales, conservación y procesamiento de carnes
13. Elaboración y conservación de pescado y productos de pescado
14. Elaboración y conservación de frutas, legumbres y hortalizas
15. Aceites y subproductos oleaginosos
16. Productos lácteos
17. Molienda de trigo y de otros cereales
18. Alimentos balanceados
19. Productos de panadería
20. Azúcar
21. Cacao, chocolate y productos de confitería
22. Pastas alimenticias
23. Otros productos alimenticios
24. Bebidas alcohólicas
25. Producción vitivinícola
26. Cerveza y malta
27. Gaseosas, agua mineral y otras bebidas no alcohólicas
28. Productos de tabaco
29. Fibras, hilados y tejeduría de productos textiles
30. Acabado de productos textiles
31. Fabricación de productos textiles
32. Tejidos de punto
33. Prendas de vestir, terminación y teñido de pieles
34. Curtido y terminación de cueros
35. Marroquinería y talabartería
36. Calzado y sus partes
37. Aserraderos
38. Madera y sus productos
39. Celulosa y papel
40. Papel y cartón ondulado y envases de papel y cartón
41. Productos de papel y cartón



## III.2 Anexo II: detalle de los impuestos considerados 1997 a 2008

Tabla 19. Detalle de impuestos (en millones de pesos)

Tipo de recurso	Jurisdicción	Recurso	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>27.000</b>	<b>27.215</b>	<b>25.577</b>	<b>26.092</b>	<b>21.725</b>	<b>22.285</b>	<b>28.976</b>	<b>40.460</b>	<b>47.614</b>	<b>59.225</b>	<b>76.510</b>	<b>97.437</b>
		Impuestos generales sobre los bienes o servicios al valor agregado	20.474 20.474	20.857 20.857	18.771 18.771	19.009 19.009	15.351 15.351	15.242 15.242	20.948 20.948	30.997 30.997	36.853 36.853	47.104 47.104	62.669 62.669	80.229 80.229
		Impuestos selectivos	6.119 1.696	5.928 1.714	5.714 1.715	5.850 1.875	5.620 1.747	6.773 1.839	7.819 2.271	9.248 2.946	10.610 3.460	11.666 3.479	13.167 3.881	16.446 4.686
		Cigarillos	15	13	14	36	32	21	44	73	73	83	95	129
		Bebidas alcoholíticas	25	26	27	50	49	60	45	101	131	153	149	228
		Cerveza	39	39	36	90	68	81	116	163	189	235	312	380
		Bebidas analcohólicas	105	187	100	20	10	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0	22
		Vehículos	3.927	3.692	3.588	3.478	3.420	4.484	4.973	5.380	6.019	6.574	7.469	9.701
		Combustibles líquidos y gas	173	185	164	205	208	224	203	266	283	490	538	556
		Energía eléctrica	141	72	70	96	87	64	167	319	456	653	724	744
		Otros												
		Impuestos sobre servicios específicos	407 259	429 272	1.093 255	1.233 194	754 116	270 51	209 9	236 12	150 8	455 9	674 11	762 13
		Seguros	-	-	695	855	445	63	81	76	110	251	417	473
		Telefonía	(:)	(:)	142	151	144	58	2	2	2	(:)	1	1
		Servicios financieros	148	156			99	117	146	31	196	246	246	275
		Otros												
		Otros impuestos sobre los bienes y servicios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>6.011</b>	<b>6.552</b>	<b>6.245</b>	<b>6.113</b>	<b>5.593</b>	<b>6.145</b>	<b>8.848</b>	<b>11.550</b>	<b>14.358</b>	<b>18.453</b>	<b>23.880</b>	<b>33.100</b>
	Provincial	Impuestos generales sobre las ventas o valor agregado	6.011	6.552	6.245	6.113	5.593	6.145	8.848	11.550	14.358	18.453	23.880	33.100
		<b>Sobre el ingreso, las utilidades y las ganancias de capital</b>	<b>8.485</b>	<b>9.607</b>	<b>10.081</b>	<b>11.303</b>	<b>10.719</b>	<b>9.514</b>	<b>16.170</b>	<b>23.560</b>	<b>29.203</b>	<b>34.764</b>	<b>44.226</b>	<b>54.722</b>
		Personas físicas	2.704	2.962	3.053	3.937	3.702	3.542	4.995	6.163	8.192	9.987	12.777	17.624
		A las ganancias	2.598	2.871	2.965	3.708	3.634	3.493	4.944	6.120	8.142	9.930	12.714	17.542
		Premios, juegos de azar y concursos deportivos	106	91	88	82	60	47	47	37	37	55	62	80
		Otros	-	-	-	147	8	2	3	7	9	2	1	1
		Corporaciones y otras empresas	5.199	5.968	6.183	6.575	6.243	4.888	9.929	16.309	19.602	22.911	29.145	33.923
		A las Ganancias	5.153	5.941	5.430	5.956	5.683	4.343	8.559	15.082	18.494	21.819	27.837	32.928
		Activos	45	27	13	19	10	11	7	4	5	8	9	7
		Ganancia mínima presunta	-	-	740	600	550	535	1.363	1.224	1.102	1.084	1.299	988
		Otros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
		Otros sobre el ingreso...no clasificables	582	677	845	792	774	1.083	1.247	1.088	1.409	1.866	2.304	3.176
		A las Ganancias, Beneficios del exterior.	582	677	845	(:)	(:)	(:)	1.083	1.247	1.088	1.409	1.866	2.304
		Otros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
		<b>Sobre la Propiedad</b>	<b>625</b>	<b>930</b>	<b>1.057</b>	<b>1.254</b>	<b>3.848</b>	<b>5.527</b>	<b>7.646</b>	<b>9.515</b>	<b>11.439</b>	<b>13.996</b>	<b>18.011</b>	<b>23.384</b>
		Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-



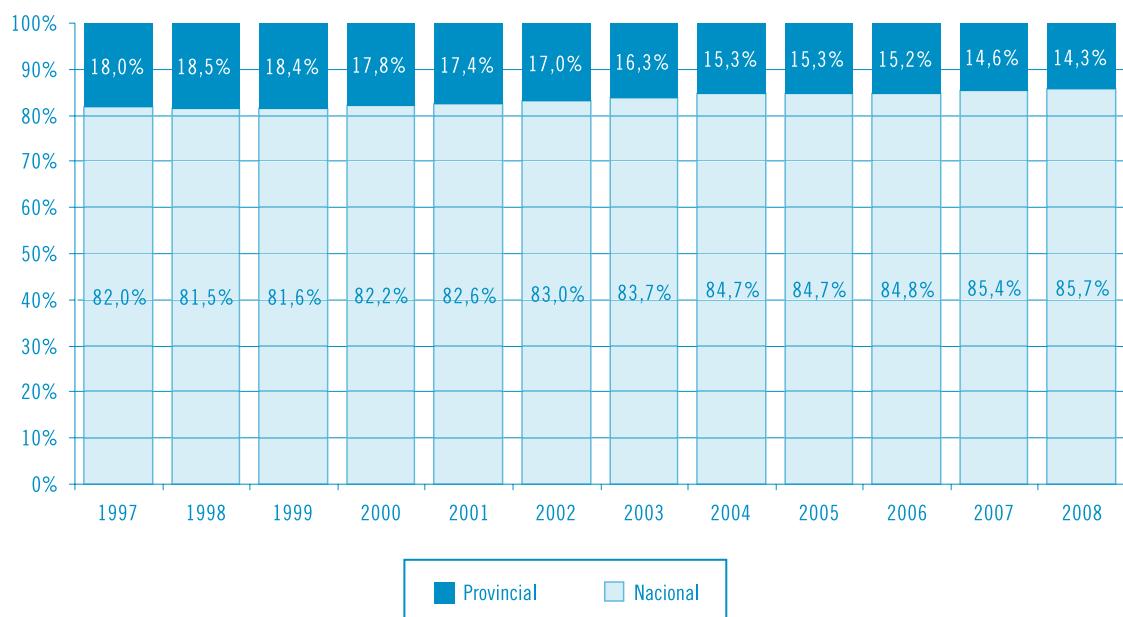
Tipo de recurso	Jurisdicción	Recurso	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
		Impuestos recurrentes sobre la riqueza neta	21	26	24	60	43	44	60	62	55	59	65	71
		Personas físicas	-	26	-	60	-	-	-	-	-	-	-	-
		Compañías, sociedades de capital o empresas	21	-	24	60	43	-	60	-	55	59	65	71
		Impuestos sobre sucesiones, herencias y regalos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Impuestos sobre transacciones financieras y de capital	116	131	113	100	3.021	4.944	5.966	7.771	9.550	11.853	15.447	19.934
	Nacional	Transferencias de inmuebles	69	74	63	54	44	47	66	89	116	167	382	439
		Creditos y Débitos en Cuenta Corriente	-	-	-	2.933	4.857	5.900	7.682	9.434	11.686	15.065	19.495	-
		Transferencia de valores mobiliarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Sellos	47	57	50	46	44	40	-	-	-	-	-	-
		Otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Otros impuestos no recurrentes sobre la propiedad Bienes personales	489	772	546	1.024	769	524	1.603	1.661	1.813	2.077	2.492	3.375
		<b>Sobre la propiedad</b>	<b>3.681</b>	<b>3.847</b>	<b>3.593</b>	<b>3.445</b>	<b>3.178</b>	<b>3.028</b>	<b>4.079</b>	<b>4.777</b>	<b>5.388</b>	<b>6.727</b>	<b>8.235</b>	<b>9.890</b>
		Impuestos recurrentes sobre la propiedad inmueble	1.812	1.881	1.778	1.810	1.651	1.669	2.189	2.514	2.526	2.897	3.317	3.890
	Provincial	Impuestos sobre transacciones financieras y de capital	925	987	916	804	757	703	1.016	1.270	1.705	2.250	2.936	3.500
		Otros impuestos recurrentes sobre la propiedad	943	979	899	831	769	656	875	993	1.157	1.580	1.982	2.500
		<b>Contribuciones Sociales</b>	<b>11.103</b>	<b>11.017</b>	<b>10.057</b>	<b>9.670</b>	<b>8.683</b>	<b>8.841</b>	<b>10.628</b>	<b>13.599</b>	<b>17.400</b>	<b>24.747</b>	<b>36.606</b>	<b>52.565</b>
		Empleados	2.673	2.496	2.257	2.486	2.164	1.894	2.373	2.835	3.616	4.990	7.052	12.917
		Empleadores	6.867	7.188	6.688	6.069	5.505	6.184	7.539	9.702	12.397	23.939	32.459	-
		Autónomos	1.562	1.333	1.112	1.115	1.013	763	716	1.061	1.387	2.032	5.615	7.189
		Otros empleadores y empleadores no identificados	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		<b>Derechos de importación</b>	<b>2.827</b>	<b>2.776</b>	<b>2.278</b>	<b>1.976</b>	<b>1.575</b>	<b>1.308</b>	<b>2.289</b>	<b>3.250</b>	<b>3.877</b>	<b>5.139</b>	<b>7.015</b>	<b>8.988</b>
		Derechos aduaneros	2.435	2.694	2.227	1.938	1.540	1.266	2.228	3.168	3.780	5.019	6.859	8.803
		Estadística de importación	392	82	51	38	34	42	60	82	96	120	156	185
		<b>Derechos de exportación</b>	<b>7</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>32</b>	<b>52</b>	<b>5.022</b>	<b>9.212</b>	<b>10.272</b>	<b>12.323</b>	<b>14.712</b>	<b>20.450</b>	<b>36.055</b>
		<b>Operaciones cambiarias y otros</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>61</b>	<b>74</b>	<b>90</b>	<b>69</b>	<b>-106</b>	<b>120</b>	<b>129</b>	<b>238</b>	<b>214</b>	<b>263</b>
		Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	19	-15	2	24	24	48	(:)	192	112	530	38	237
		Régimen Simplificado, para pequeños contribuyentes (imp)	-	100	385	354	302	223	283	499	757	869	1.063	1.355
		Recursos cuasatributarios	5	3	1	6	9	3	4	(:)	1	(:)	0	0
		Otros	18	18	19	12	6	5	6	6	7	(:)	0	0
	Provincial	Otros	1.206	1.257	1.211	1.290	1.005	1.424	1.405	1.737	2.030	2.111	2.374	2.300



Tabla 20. Síntesis de impuestos (en millones de pesos)

Tipo de recurso	Jurisdicción	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Impuestos indirectos	Nacional	27.000	27.215	25.577	26.092	21.725	22.285	28.976	40.460	47.614	59.225	76.510	97.437
	Provincial	6.011	6.552	6.245	6.113	5.593	6.145	8.848	11.550	14.368	18.453	23.880	33.100
Impuestos directos	Nacional	9.111	10.537	11.138	12.557	14.567	15.041	23.817	33.075	40.641	48.759	62.236	78.106
	Provincial	3.681	3.847	3.593	3.445	3.178	3.028	4.079	4.777	5.388	6.727	8.235	9.890
Impuestos a los factores	Nacional	11.103	11.017	10.057	9.670	8.683	8.841	10.628	13.599	17.400	24.747	36.606	52.565
Impuestos importación	Nacional	2.827	2.776	2.278	1.976	1.575	1.308	2.289	3.250	3.877	5.139	7.015	8.988
Impuestos exportación	Nacional	77	99	86	106	142	5.091	9.106	10.392	12.452	14.950	20.664	36.318
	Nacional	43	106	408	395	340	279	293	697	877	1.398	1.102	1.593
Otros	Provincial	1.206	1.257	1.211	1.290	1.005	1.424	1.405	1.737	2.030	2.111	2.374	2.300
<b>RECAUDACIÓN BRUTA TOTAL</b>		61.057	63.404	60.594	61.643	56.807	63.440	89.440	119.537	144.648	181.510	238.623	320.297
Reintegros a la exportación		593	507	572	582	532	1.222	1.367	1.564	1.885	1.965	1.913	2.894
Otros reintegros		60	13	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	Nacional	49.507	51.229	48.970	50.214	46.501	51.622	73.740	99.909	120.976	152.254	202.221	272.113
	Provincial	10.897	11.655	11.050	10.847	9.775	10.596	14.332	18.063	21.786	27.292	34.489	45.290
<b>RECAUDACIÓN NETA TOTAL</b>		60.404	62.884	60.020	61.061	56.276	62.218	88.073	117.973	142.763	179.545	236.710	317.403

Figura 9. Distribución de la recaudación neta por jurisdicciones



### III.3 Anexo III: Sustitución de las retenciones sobre las exportaciones por un impuesto sobre la renta potencial de la tierra

La propuesta de sustitución de impuestos que gravan la producción por un impuesto sobre la renta potencial por unidad de superficie fue discutida en círculos académicos y políticos por largo tiempo. En 1973 se sancionó la Ley 23.583, que no llegó a aplicarse, introduciendo el criterio de gravar la renta agropecuaria potencial. Recientemente ha resurgido el interés por el tema.<sup>28</sup>

El interés ha renacido debido a la importancia de los DEX. Se han realizado varios ejercicios de estimación comparando la recaudación de los DEX con un sistema alternativo de eliminación de los DEX y reemplazo por un impuesto a la renta potencial.

La Tabla 21 muestra la estimación de Sturzenegger (2006), en la que se aprecia que la eliminación de las retenciones elevaría la renta en US\$ 96 por hectárea. Si el gobierno absorbiera todo ese incremento de renta, la recaudación sería de US\$ 3.360 millones para una estimación de 35 millones de hectáreas o \$10.349 millones (a 3,08\$/US\$).

En el estudio para el Foro de la Cadena Agroindustrial, Nogues et. al. (2007) presentaron una actualización de las estimaciones de Sturzenegger en base a la definición de una “hectárea representativa”, entendida como aquella que combina los cuatro cultivos principales (soja, maíz, trigo y girasol), tomando

rendimientos y superficies históricas como base para el cálculo de participación de cada cultivo en dicha “hectárea promedio”.

En el ejercicio se comparó la mejora en los márgenes producto de la eliminación de los DEX, con el supuesto de un mercado de alquileres altamente competitivo.<sup>29</sup> Los resultados se presentan en la Tabla 22.

El “margen Ha promedio” era en 2007 de US\$ 160, que en un escenario de supresión de retenciones aumentaría en US\$ 140. Un impuesto a la renta potencial, que dejara indiferentes a los propietarios, podría haber generado una recaudación de entre \$ 10.850 millones y \$ 15.190 millones (para 25 y 35 millones de hectáreas agrícolas respectivamente y a un dólar de \$ 3,1).

La Tabla 23 muestra el mismo cálculo actualizado a 2008. Se puede observar que el “margen Ha promedio” aumentaría aproximadamente US\$ 190, en el caso de la supresión de retenciones a las exportaciones. Un impuesto a la renta potencial, que dejara indiferentes a los propietarios, podría generar una recaudación de entre \$ 16.615 millones y \$ 23.261 millones (para 25 y 35 millones de hectáreas agrícolas respectivamente y a un dólar de \$ 3,50). El límite inferior es similar a la recaudación de los DEX en 2008. Utilizando un método diferente Reca (2008) estima que para reemplazar los DEX por un impuesto a la renta potencial de la tierra, la alícuota debería ser de aproximadamente 3% sobre el valor de mercado. Esta alícuota es compatible con los cálculos del texto.

**Tabla 21. Incremento potencial de la renta agraria por eliminación de retenciones (I)**

Estimación de Sturzenegger (2006)	Soja	35 Mill Ha.
Rinde promedio (Tn/Ha)	2,7	
Con retenciones		
Margen según costos directos (US\$)	306	
Valor de arrendamiento / Renta de la tierra	150	
Sin Retenciones		
Margen según costos directos (US\$)	306	
Valor de arrendamiento / Renta de la tierra	246	
Mejora en el rendimiento por hectárea por eliminación de retenciones (US\$)	96	3.360
Mejora en el rendimiento por hectárea por eliminación de retenciones (\$)	298	10.349

Fuente: Sturzenegger (2006)

<sup>28</sup> Para antecedentes ver Nogués, et. al. (2007).

<sup>29</sup> Los márgenes surgen del modelo de simulación de márgenes de producción desarrollado a partir de un estudio de la Universidad Nacional de La Plata para la Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiantes de Cereales (Ciappa, 2005). Allí se muestra detalladamente el procedimiento de cálculo de márgenes según costos directos y costos totales.



**Tabla 22. Incremento potencial de la renta agraria por eliminación de retenciones (I)**

Nogues et.al. - CAI 2007	Soja	Maiz	Trigo	Girasol	Ha. Promedio	25 Mill Ha.	30 Mill Ha.	35 Mill Ha.
Participación en la superficie agrícola (%)	41,90	7,70	44,00	6,50				
Rinde promedio (Tn/Ha)	2,61	6,44	2,39	1,77				
Precio al productor (\$)	623	374	408	888				
Ingresa bruto por Ha (US\$)	525	803	315	507				
Margen según costos directos (US\$)	245	280	36	308				
Margen Ha promedio (US\$)	103	21	16	20	160	4,000	4,800	5,600
Precio teórico sin retenciones (\$)	860	468	510	1160				
Ingresa bruto por Ha (US\$)	724	972	393	620				
Margen según costos directos (US\$)	439	469	112	476				
Margen teórico Ha promedio (US\$)	184	36	49	31	300	7,500	9,000	10,500
Mejora en el rendimiento por hectárea por eliminación de retenciones (US\$)					140	3,500	4,200	4,900
Mejora en el rendimiento por hectárea por eliminación de retenciones (\$)					434	10,850	13,020	15,190

Fuente: Tabla 85 (Nogues et. al., 2007)

**Tabla 23. Incremento potencial de la renta agraria por eliminación de retenciones (I)**

CAI 2009	Soja	Maiz	Trigo	Girasol	Ha. Promedio	25 Mill Ha.	30 Mill Ha.	35 Mill Ha.
Participación en la superficie agrícola (%)	55,51	12,62	23,45	8,41				
Rinde promedio (Tn/Ha)	2,1	6,04	1,77	1,5				
Precio al productor (\$)	244	113	110	194				
Ingresa bruto por Ha (US\$)	512	683	195	291				
Margen según costos directos (US\$)	205	155	-147	45				
Margen Ponderado (US\$/Ha)	114	20	-34	4	103	2,567	3,081	3,594
Precio teórico sin retenciones (\$)	347	144	206	285				
Ingresa bruto por Ha (US\$)	729	870	365	428				
Margen según costos directos (US\$)	414	337	18	190				
Margen teórico Ha promedio (US\$)	230	43	4	16	293	7,314	8,777	10,240
Mejora en el rendimiento por hectárea por eliminación de retenciones (US\$)					190	4,747	5,697	6,646
Mejora en el rendimiento por hectárea por eliminación de retenciones (\$)					665	16,615	19,938	23,261

Fuente: Elaboración propia en base a datos SAGPyA y simulador de Márgenes (Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales).

Nota: Para el cálculo de participación en superficie se tomó el promedio de hectáreas sembradas y entre los años 2001 y 2009. El rinde por hectárea corresponde a los rendimientos de la campaña 2007/2008. Los márgenes se calcularon en base a datos de precios y costos de febrero del 2009.

La hectárea promedio es estimada ponderando por la participación de cada cultivo en la superficie agrícola.

Los cálculos de 25, 30 y 35 millones de hectáreas se consideran relevantes por corresponder al promedio de hectáreas sembradas entre 2001 y 2009, el máximo de hectáreas sembradas en dicho período (campaña 2007-2008) y a la estimación de expansión de la frontera agrícola en caso de eliminación de retenciones respectivamente.



### III.4 Anexo IV: Revisión de algunos estudios que han estimado el impacto de las retenciones sobre las finanzas provinciales y municipales

En el texto se calculó el impacto sobre la recaudación impositiva de la eliminación (disminución) de los DEX. Se realizó el cálculo para el sector público consolidado y para los niveles nacional, provincial y municipal. El cálculo se realizó en base al aporte de las 41 actividades integrantes de la CAI, actualizadas a 2008, considerando las interdependencias.

El objetivo de este Anexo es presentar distintas alternativas utilizadas para calcular las pérdidas de recursos fiscales de las provincias y de las municipalidades debidas al establecimiento de los DEX. Estas alternativas son:<sup>30</sup>

- 1) Los DEX sustituyen impuestos nacionales coparticipables;
- 2) Impacto negativo debido a la menor recaudación del impuesto a las ganancias;
- 3) Impacto negativo sobre las finanzas provinciales y municipales aplicando el criterio devolutivo estricto. El caso de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires.

#### **Los DEX sustituyen recursos nacionales coparticipable (RNC)**

En este ejercicio se supone que la Nación recauda en un determinado momento una cierta suma de recursos que son todos coparticipables. Decide entonces sustituir una parte de esos recursos por DEX, manteniendo constante la suma total recaudada.<sup>31</sup> La razón para la sustitución podría ser la intención de disminuir la recaudación de los impuestos más visibles (IVA, Internos, ganancias, bienes personales) que son los que generan mayores resistencias, y aumentar los DEX que son impuestos menos visibles. Además se logaría una baja de precios -por el efecto combinado de baja de los impuestos que gravan el consumo y aumento de los DEX- que puede ser otro de los objetivos.

**1.1.** En este caso el impacto negativo sobre las finanzas provinciales es igual a la recaudación total de los DEX multiplicada por el coeficiente de participación de las

provincias en la coparticipación (coeficiente de distribución primaria de las provincias). El impacto negativo sobre las municipalidades resulta de multiplicar el impacto negativo para las provincias por el coeficiente de participación de las municipalidades en la recaudación provincial (fijado en las leyes provinciales de coparticipación con las municipalidades). Si se quiere compensar a las provincias y municipalidades por estas pérdidas se deberían coparticipar los DEX. En un estudio de Economía & Regiones (2008) se presenta un cálculo a nivel de provincias que se toma como base para la construcción de la Tabla 24. Se agrega la estimación del impacto sobre el conjunto de municipalidades de cada provincia en base a los índices de participación fijado en las respectivas leyes provinciales.<sup>32</sup>

La inspección de la Tabla 24 revela que el impacto sobre las finanzas provinciales y municipales no es menor. Las provincias recibirían 27% más de coparticipación y una parte se trasladaría a las municipalidades. La coparticipación de los DEX representa el 18% del gasto provincial de 2007 y el 10% del gasto del conjunto de municipalidades en ese año.<sup>33</sup>

**1.2.** El Gobierno Nacional ha expuesto reiteradamente la idea de que los fondos recaudados de los DEX se destinan a obras públicas que se canalizan por el presupuesto nacional pero que los beneficios son para las provincias y municipalidades. Sobre esta visión caben dos observaciones. La primera es que desde el punto de vista de la teoría del federalismo fiscal lo que importa es el poder de decisión para imponer tributos y asignarlos a gastos. Y la asignación por la vía del presupuesto nacional, así como el establecimiento de los DEX, es una decisión nacional. La segunda observación es de tipo cuantitativa: ¿Cuánto de las retenciones vuelve a las provincias por obras incorporadas en el presupuesto nacional?; ¿Cómo se distribuye entre las provincias?; ¿Tienen el mismo grado de automaticidad que la coparticipación?. En el estudio de Economía y Regiones se presenta un cálculo que se reproduce en la Tabla 25.

El total de retenciones que volvería a las provincias en forma de gastos alcanza al 50% con la calificación anterior de que se trata de un gasto nacional ya que ese es el nivel de gobierno que tiene

<sup>30</sup> Estas alternativas se presentan con una finalidad ejemplificativa, utilizando los datos de las fuentes citadas.

<sup>31</sup> Se supone que solo existe esa sustitución y que el establecimiento de los DEX no provoca cambios en la base imponible de los impuestos coparticipables.

<sup>32</sup> Algunos coeficientes pueden haber sufrido cambios que no modifican la visión que se pretende mostrar.

<sup>33</sup> No se cuenta con información de gastos provinciales y municipales para 2008. Si se supone un aumento del 25% con respecto a 2007, la coparticipación de los DEX representaría algo menos del 15% del gasto provincial y algo más del 8% del gasto municipal.



**Tabla 24. Impacto sobre las finanzas provinciales y municipales de la coparticipación de las DEX.**

	Recursos provinciales de origen nacional (mill. de \$) (1) 2008* (E&R)	Dist. Secundaria de retenciones (mill. de \$) (2) 2008* (E&R)	Cop. Munic. de recursos de origen nacional (%) (3)	Mayores recursos cop. a munic. (mill. de \$) (4) (2)x(3) 2008	Gasto provincial total (mill. de \$) (5) 2007	Dist. ret. / gasto provincial % (6) (2)/(5)	Gasto municipal total (mill. de \$) (7) 2007**	Dist. ret./ gasto municipal % (8) (4)/(7) 2007**
Buenos Aires	14,211	4,170	16	667	30,279	14	9,488	7
Santa Fe	6,317	1,697	13	221	8,052	21	2,429	9
Córdoba	6,191	1,686	20	337	8,615	20	2,918	12
Chaco	3,490	947	16	152	3,734	25	565	27
Tucumán	3,346	927	23	213	4,330	21	894	24
Entre Ríos	3,420	903	12	108	3,985	23	812	13
Mendoza	2,940	792	14	111	4,757	17	772	14
Santiago del Estero	2,895	785	15	118	2,921	27	390	30
Salta	2,761	728	15	109	3,009	24	450	24
Corrientes	2,679	706	10	71	2,494	28	401	18
Formosa	2,532	691	12	83	2,335	30	179	46
Misiones	2,411	642	12	77	2,974	22	329	23
San Juan	2,327	627	b	0	2,419	26	325	0
Jujuy	2,021	540	a	0	2,328	23	500	0
Catamarca	1,889	523	8	42	2,201	24	342	12
Río Negro	1,779	479	10	48	2,371	20	411	12
San Luis	1,593	433	8	35	1,609	27	137	25
La Rioja	1,447	393	0	0	1,579	25	349	0
La Pampa	1,323	357	11	39	1,737	21	360	11
Neuquén	1,278	330	15	49	3,946	8	775	6
Chubut	1,187	300	10	30	2,694	11	604	5
Santa Cruz	1,177	300	11	33	3,984	8	454	7
Tierra del Fuego	896	236	20	47	1,630	14	331	14
<b>SUB TOTAL</b>	<b>70.110</b>	<b>19.192</b>		<b>2,590</b>	<b>103.980</b>	<b>18</b>	<b>24.877</b>	<b>10</b>
CABA	1,392	468	100	468	9,946	5	9,946	5
<b>TOTAL</b>	<b>71.502</b>	<b>19.660</b>		<b>3.058</b>	<b>113.926</b>	<b>17</b>	<b>34.823</b>	<b>9</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Economía y Regiones; "Argentina: provisión de servicios Municipales". Temas y Opciones Banco Mundial, Vol I, Informe No 23685-AR,2002; y MECON.

a Transferencias Fijas asociadas a niveles de salarios municipales.

b Transferencias Fijas acordadas entre gobiernos provincial y municipales

\*Estimación "Boletín Regional" Año 6 N°104, Economía y Regiones

\*\*Ajustado según crecimiento del gasto provincial entre 2002 y 2007

el poder de decisión. Debe tenerse en cuenta también que el gasto es un crédito presupuestario que puede o no ejecutarse -versus los DEX que son un flujo de fondos que va al Tesoro Nacional.<sup>34</sup>

**1.3.** En el mes de marzo de 2009, por la vía de un decreto de necesidad y urgencia, el Poder Ejecutivo Nacional decide coparticipar el 30% de las retenciones sobre las exportaciones

de soja a las provincias, con la obligación de que éstas coparticipen a su vez el 30% con sus municipalidades. A los fondos coparticipados se les da una afectación específica. Con este nuevo instrumento la Nación decide cuanto deben transferir las provincias a sus municipalidades y en que deben gastarlo los dos niveles de gobierno.

<sup>34</sup> Parte de los ingresos de las retenciones se destinan a pagar compensaciones al sector agroindustrial. En la revista CREA de marzo de 2009 se estima que se destina a esa finalidad el 16% de lo recaudado (cálculo para el año 2008). El destino del total de las compensaciones (3.500 millones de pesos sobre 22.000 de recaudación) fue: trigo 1.218 millones, leche 783 millones, pollo 680 millones y carne 629 millones.



Tabla 25. Fondos nacionales vs. distribución secundaria de las retenciones

Jurisdicción	Entidades y Programas Seleccionados (\$)	Dist. secundaria de retenciones (\$)	Entidades y Programas Seleccionados / Distribución secundaria (%)
Ciudad de Buenos Aires	213.635	468.400	46
Buenos Aires	2.196.568	4.169.900	53
Catamarca	157.018	523.000	30
Córdoba	481.521	1.686.100	29
Corrientes	272.080	705.900	39
Chaco	240.311	947.300	25
Chubut	314.651	300.300	105
Entre Ríos	280.472	903.400	31
Formosa	289.474	691.200	42
Jujuy	258.916	539.500	48
La Pampa	214.718	356.600	60
La Rioja	209.691	393.200	53
Mendoza	280.119	791.800	35
Misiones	109.799	641.900	17
Neuquén	186.520	329.600	57
Río Negro	214.250	479.100	45
Salta	157.454	727.800	22
San Juan	156.726	627.200	25
San Luis	57.662	433.400	13
Santa Cruz	363.742	300.300	121
Santa Fe	370.433	1.697.000	22
Santiago del Estero	197.954	784.500	25
Tucumán	187.917	927.100	20
Tierra del Fuego	112.805	235.900	48
Otras Jurisdicciones	2.392.752		
<b>TOTAL</b>	<b>9.917.188</b>	<b>19.660.400</b>	

Fuente: Elaboración propia en base a E&R y Secretaría de Hacienda de la Nación

Notas:

"Otras Jurisdicciones" corresponde al crédito a ejecutarse en territorio nacional, interprovincial, binacional o no clasificado.

El rubro "Otros Programas" está compuesto por "Acciones para el Desarrollo de la Infraestructura Social "Fortalecimiento Comunitario del Hábitat" y "Formulación, Programación, Ejecución y Control de Ob. Públicas".

La coparticipación de las retenciones tiene a su favor (considerando solo el efecto fiscal, ya que los efectos negativos sobre la asignación de recursos se mantienen) que corrige parcialmente la distribución de los recursos que recauda en gobierno nacional -que sufrieron fuertes quitas por la vía de otros instrumentos del federalismo de coerción como la transferencia de servicios sin contrapartida financiera, el destino de parte de los impuestos coparticipables para la ANSES, y el establecimiento de retenciones a las exportaciones, que disminuyen la base imponible de los impuestos nacionales coparticipables y de los recursos propios de las provincias y las municipalidades-, pero constituye un *nuevo avance centralizador*.

La Constitución Nacional establece en su art. 5 que cada provincia organiza "su" régimen municipal, permitiendo que cada una adopte la forma que juzgue más conveniente. Un repaso por el sistema municipal argentino permite comprobar que efectivamente las provincias han mostrado diversidad de preferencias que se manifiestan en el número de municipalidades (muy variable entre provincias), en la distribución de los recursos tributarios (que tributos cobra la provincia y cuales las municipalidades), y en el diseño de su régimen de coparticipación para las municipalidades. Esta última diversidad se refleja no sólo en la distribución primaria (cuanto le corresponde a la provincia y cuanto a las municipalidades) sino también en



la distribución secundaria (criterios de distribución entre las municipalidades).

La obligación de distribuir parte de lo que reciben las provincias por coparticipación federal entre sus municipalidades apareció por primera vez en la Ley No 12956, sancionada por el Congreso Nacional en 1947, que estableció que las provincias debían distribuir a las municipalidades de su jurisdicción no menos del 10% de la participación que recibían de la Nación. La ley dejó en libertad a las provincias para incrementar ese porcentaje, para fijar los criterios de distribución a las municipalidades, y para que las provincias y/o las municipalidades decidieran como gastarla. En las leyes posteriores se mantuvo la obligación de coparticipar a las municipalidades pero se eliminó el porcentaje mínimo, incrementando de ese modo el poder de decisión de las provincias. Una disposición similar, con esos grados de libertad para las provincias, está incorporada en la actual ley 23548 que establece también que las provincias deben asegurar la fijación objetiva de los índices de distribución entre las municipalidades.

#### **Impacto negativo debido a la menor recaudación del Impuesto a las Ganancias.**

Un cálculo alternativo de la pérdida de recaudación provincial- que en parte se traslada a las municipalidades- se ha realizado en la forma siguiente. Se supone que si se eliminan los DEX, el monto recaudado por el gobierno nacional disminuye, pero una parte se recupera por la vía del impuesto a las ganancias. La recaudación de los DEX se transforma en mayores ingresos privados y sobre esos mayores ingresos el gobierno nacional recauda ganancias que se coparticipa a las provincias y éstas, a su vez, lo coparticipan a sus municipalidades.

En el estudio de Llach y Harriague (2005) se supone que se recupera el 35% de la recaudación de los DEX. Una parte correspondería a la Nación y otra a las provincias que a su vez coparticipan con sus municipalidades. Los cálculos indicativos se presentan en la sección siguiente.

En un trabajo de Economía & Regiones (2008) se utiliza el mismo método, suponiendo que la alícuota de ganancias es del 30%. Los resultados se muestran en la Tabla 25.

Una debilidad de este enfoque es que considera como base del cálculo la recaudación de los DEX en un determinado período.

El punto a tener en cuenta es que si se eliminan (o reducen) los DEX, esa base cambia ya que, por un lado, aumenta la producción del sector exportador y, por otro lado, disminuye la demanda interna debida al mayor precio. Por esas dos vías aumentan las exportaciones. Adicionalmente, y cuantitativamente más importante, la eliminación (disminución) de los DEX modifica la base imponible de los impuestos nacionales, provinciales y municipales que gravan actividades internas -no solo el impuesto a las ganancias, sino también el IVA, los impuestos internos, ingresos brutos, inmobiliarios rurales, etc. Este tema se trata en la Sección 4.

En dos trabajos del Ieral de la Fundación Mediterránea de abril y junio de 2008<sup>35</sup> se presenta un cálculo de la pérdida de coparticipación de las provincias debida a la existencia de retenciones sobre las exportaciones.

El método seguido consiste en calcular el incremento de los ingresos privados que se produciría si no existieran las retenciones y considerar que ese mayor ingreso constituye mayor base imponible del impuesto a las ganancias. Se toma para el cálculo el monto de las retenciones únicamente sobre productos agrícolas -proyectado para el año 2008- y se agregan el subsidio al consumo interno más la pérdida de eficiencia. Los cálculos -presentados en forma global- indican que las retenciones aportarían 32.634 millones de pesos y que el subsidio a la utilización interna y la pérdida de eficiencia agregarían 46.331 millones de pesos. Sobre ese monto se aplica una alícuota del impuesto a las ganancias que estiman en el 28,28% resultando un aumento de la recaudación de ganancias de 13.010 millones de pesos.

La recuperación de recursos fiscales totales sería del 40 %. La Nación dejaría de percibir en forma neta 14.134 millones de pesos (pérdida de 32.634 de las retenciones e ingresos adicionales de 8.500 millones de ganancias) y las provincias recibirían 4.540 millones pesos adicionales de coparticipación.

El cálculo sigue la metodología utilizada en el trabajo realizado para el Foro (2007) pero presenta algunas diferencias que se mencionan a continuación. En primer lugar, considera solo el impuesto a las ganancias cuando como se mencionó antes, la variación de precios y cantidades debidas a la eliminación de las retenciones afecta a la recaudación de todo el sistema

<sup>35</sup> Argañaraz N. (2008a): "Retenciones y coparticipación de impuestos: ¿Cuánto ingreso están resignando las provincias?", Monitor Fiscal No 8, Ieral, Abril. Argañaraz N. (2008b): "Retenciones y coparticipación de impuestos: implicancias de un sistema más devolutivo", Monitor Fiscal No 11, Ieral, Junio.



**Tabla 26. Distribución Provincial de la Recaudación Adicional del Impuesto a las Ganancias, si no existieran las retenciones al agro**

	Recursos provinciales de origen nacional (Mill. de \$) (1) 2008* (E&R)	Recursos adicionales por ganancias (Mill. de \$) (2) 2008* (E&R)	Cop. Munic. de recursos de origen nacional % (3)	Mayores recursos cop. a munic. (Mill. de \$) (4) (2)x(3) 2008	Gasto provincial total (Mill. de \$) (5) 2007	Dist ret. / gasto provincial % (6) (2)/(5)	Gasto municipal total (Mill. de \$) (7) 2007**	Dist ret. / gasto municipal % (8) (4)/(7) 2007**
Buenos Aires	14.211	856	16	137	30.279	3	9.488	1
Santa Fe	6.317	534	13	69	8.052	7	2.429	3
Córdoba	6.191	526	20	105	8.615	6	2.918	4
Chaco	3.490	307	16	49	3.734	8	565	9
Tucumán	3.346	294	23	68	4.330	7	894	8
Entre Ríos	3.420	287	12	34	3.985	7	812	4
Mendoza	2.940	254	14	35	4.757	5	772	5
Santiago del Estero	2.895	253	15	38	2.921	9	390	10
Salta	2.761	247	15	37	3.009	8	450	8
Corrientes	2.679	232	10	23	2.494	9	401	6
Formosa	2.532	216	12	26	2.335	9	179	14
Misiones	2.411	209	12	25	2.974	7	329	8
San Juan	2.327	195	b	0	2.419	8	325	0
Jujuy	2.021	174	a	0	2.328	7	500	0
Catamarca	1.889	157	8	13	2.201	7	342	4
Río Negro	1.779	148	10	15	2.371	6	411	4
San Luis	1.593	130	8	10	1.609	8	137	8
La Rioja	1.447	119	0	0	1.579	8	349	0
La Pampa	1.323	105	11	12	1.737	6	360	3
Neuquén	1.278	103	15	15	3.946	3	775	2
Chubut	1.187	93	10	9	2.694	3	604	2
Santa Cruz	1.177	88	11	10	3.984	2	454	2
Tierra del Fuego	896	69	20	14	1.630	4	331	4
<b>SUB TOTAL</b>	<b>70.110</b>	<b>5.593</b>	<b>0</b>	<b>745</b>	<b>103.980</b>	<b>5</b>	<b>24.877</b>	<b>3</b>
Ciudad de Buenos Aires	1.392	90	100	90	9.946	1	9.946	1
<b>TOTAL</b>	<b>71.502</b>	<b>5.683</b>	<b>0</b>	<b>835</b>	<b>113.926</b>	<b>5</b>	<b>34.823</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Economía y Regiones; "Argentina: provisión de servicios Municipales". Temas y Opciones Banco Mundial, Vol I, Informe No 23685-AR,2002; y MECON.

a Transferencias Fijas asociadas a niveles de salarios municipales.

b Transferencias Fijas acordadas entre gobiernos provincial y municipales

\*Estimación "Boletín Regional" Año 6 N°104, Economía y Regiones

\*\*Ajustado según crecimiento del gasto provincial entre 2002 y 2007

tributario interno. En segundo lugar, el cálculo del incremento de la base del impuesto a las ganancias parece exagerado ya que si bien el que vende los productos primarios lo hace a mayor precio (y aumenta sus ganancias) el que los compra también paga mayores precios y, por consiguiente, obtiene menores ganancias. En el trabajo del Foro se consideró solo el subsidio implícito en el consumo final de los bienes de la agroindustria; no se incluyó el consumo intermedio, en parte por lo antes expuesto, y en parte, por no contar con datos como para realizar un cálculo con un grado razonable de aproximación.

De todas formas la estimación más comprensiva del leral del recuperó de recaudación se ubica por debajo de la estimada en el trabajo del Foro. En tercer lugar, en el estudio del leral se trabaja solo con las retenciones sobre los productos agrícolas en tanto que en el trabajo del Foro se aplicó el método a toda la exportación de productos de la cadena agroindustrial. En la sección 4 se actualiza la estimación realizada para el Foro en el año 2007 con nuevos datos y ajustando la metodología utilizada en ese trabajo. Antes, en la sección 3 se presenta una forma de cálculo del impacto negativo sobre las finanzas provinciales



y municipales que ha tenido amplia difusión e impacto en la opinión pública pero que adolece de importantes fallas.

**Impacto negativo sobre las finanzas provincias y municipalidades aplicando el criterio devolutivo estricto. El caso de las municipalidades de la provincia de Buenos Aires.**

Este es el cálculo que ha tenido mayor impacto en la opinión pública en las provincias y municipalidades. El cálculo compara el aporte que realiza cada jurisdicción (provincia, municipalidad, localidad), considerando su producción total, el precio sin impuestos y el impuesto sobre las exportaciones, con lo que recibe de coparticipación (nacional o provincial); la diferencia se considera el aporte neto (perjuicio) de esa jurisdicción.

Este método aporta un ingrediente más a la discusión y análisis (la dimensión de los efectos redistributivos versus los devolutivos en los regímenes de transferencias) pero presenta varias fallas. La principal es su carácter parcial; a simple modo de ejemplo, una municipalidad no solo recibe fondos de coparticipación provincial sino también el gasto en bienes públicos y quasi-públicos provistos por la provincia y la nación. Estos gastos comprenden funciones tales como la definición de los derechos de propiedad y su protección, educación, salud, seguridad, justicia, defensa nacional, relaciones, exteriores, etc. Para recibir el beneficio de esos bienes no es necesario que el gasto financiero se realice en la Municipalidad. Un caso claro es el de Defensa Nacional y Relaciones Exteriores: los beneficios cubren todo el territorio pero el gasto financiero se realiza en algunas localidades y/o en el exterior.

Otra falla es que no toda la producción local está gravada con retenciones. Una parte se exporta (de donde surge la recaudación de las retenciones), otra se destina a consumo interno final (es un mecanismo implícito de impuesto-subsido) y otra se destina a

consumo intermedio no gravable (p.ej. granos para alimentación de animales) o consumo intermedio que disminuye el precio de bienes que luego se consumen en la misma jurisdicción (p.ej. bienes vendidos a industrias, que los utilizan como insumos intermedios de bienes finales que disminuye su precio final; parte de esos bienes se consumen en la municipalidad).

Pese a esas observaciones es interesante presentar algunas de las estimaciones disponibles ya que las magnitudes -pese a las calificaciones anteriores- revelan la existencia de un gran efecto redistributivo.

Una de las estimaciones corresponde a la Revista La Tecla (17.4.2008). Los cálculos fueron realizados para las municipalidades de la Provincia de Buenos Aires, en base a datos de Carbap y de las propias municipalidades. Se consideraron las retenciones al girasol, maíz, soja y trigo. A la producción en toneladas de la municipalidad se la valorizó con el precio en dólares y se le aplicó el porcentaje de retenciones. El monto del “perjuicio” para el conjunto de municipalidades se estimó en 4.238 millones de dólares (13.450 millones de pesos, aplicando un tipo de cambio de 3,14 pesos por dólar). A nivel de municipalidades los cálculos se reproducen en la Tabla 26. El resultado es impactante ya que el total coparticipado a las municipalidades (transferencias totales de la provincia a sus municipalidades) ascendería a solo el 30% de lo aportado por retenciones. Si se coparticiparan las retenciones, a las municipalidades en conjunto solo les correspondería el 5,1% de lo recaudado en sus jurisdicciones.

Como se expresó antes, el cálculo es solo ilustrativo y su valor es plantear el tema de los criterios devolutivos versus redistributivos en la coparticipación; desde el punto de vista conceptual presenta importantes fallas.



**Tabla 27. Distribución municipal de coparticipación de retenciones. Provincia de Buenos Aires (estimado 2008)**

Municipio	Coeficiente de coparticipación %	Transferencias totales provincia-municipios Millones de \$	Coparticipación de retenciones* Millones de \$	Aporte a la recaudación por retenciones** Millones de \$
Area Metropolitana				
<b>Nivel Alto</b>		<b>152,350</b>	<b>27,645</b>	
San Isidro	2,24	82,436	14,918	
Vicente López	1,91	69,914	12,727	
<b>Nivel Intermedio</b>		<b>707,500</b>	<b>126,944</b>	
Avellaneda	1,48	56,135	9,872	
General San Martín	2,00	74,136	13,370	
Lanús	1,81	68,686	12,051	
Morón	1,47	55,340	9,827	
Quilmes	2,26	85,925	15,068	
San Fernando	0,85	32,327	5,688	
Tres de Febrero	1,15	43,921	7,679	
Hurlingham	0,76	28,023	5,067	
Lomas de Zamora	2,54	96,311	16,915	
Malvinas Argentinas	2,97	104,556	19,786	
San Miguel	1,74	62,139	11,620	
<b>Nivel Bajo</b>		<b>857,760</b>	<b>153,952</b>	
Almirante Brown	2,29	84,581	15,263	
Berazategui	1,53	55,745	10,178	
Esteban Echeverría	1,33	49,787	8,892	
Florencio Varela	2,03	74,385	13,528	
La Matanza	6,65	246,661	44,381	
Merlo	3,39	122,455	22,637	
Moreno	1,87	69,301	12,472	
Tigre	1,37	56,691	9,112	
Ezeiza	0,69	26,052	4,619	
Ituzaingo	0,60	22,705	3,977	
José C. Paz	1,33	49,396	8,892	
<b>Periféricos</b>		<b>151,125</b>	<b>27,114</b>	
Escobar	0,83	32,300	5,566	
General Rodríguez	0,32	12,568	2,151	
Marcos Paz	0,44	16,184	2,907	
Pilar	1,56	57,291	10,410	
San Vicente	0,39	13,971	2,599	
Presidente Perón	0,52	18,811	3,481	
<b>Grandes Centros del Interior</b>		<b>304,633</b>	<b>53,557</b>	<b>81,002</b>
Bahía Blanca	1,58	59,297	10,539	16,123
Berisso	0,76	27,343	5,085	
Ensenada	0,28	10,168	1,844	
General Pueyrredón	2,39	93,560	15,945	64,879
La Plata	3,02	114,265	20,144	



<b>Centros Medianos del Interior</b>		<b>531,333</b>	<b>90,440</b>	<b>3.907,612</b>
Azul	0,87	34,194	5,817	207,569
Balcarce	0,57	24,293	3,809	190,106
Bragado	0,60	23,270	3,983	270,849
Campana	0,73	26,872	4,851	
Chacabuco	0,75	29,261	5,011	343,915
Chivilcoy	0,74	28,459	4,966	156,147
Cnl. de M. L. Rosales	0,45	16,493	3,008	24,827
Junín	0,46	20,213	3,043	329,272
Lujan	0,83	30,646	5,550	
Mercedes	0,61	22,932	4,054	
Necochea	0,87	33,465	5,835	409,861
Olavarria	1,17	45,555	7,825	143,787
Peñuelas	0,66	26,123	4,371	332,159
Pergamino	0,47	21,615	3,156	408,200
San Nicolás	0,63	24,592	4,234	105,157
San Pedro	0,74	27,827	4,910	148,902
Tandil	1,14	45,144	7,588	284,116
Tres Arroyos	0,70	28,549	4,697	487,598
Zarate	0,56	21,829	3,733	65,144
<b>Rurales</b>		<b>295,789</b>	<b>48,945</b>	<b>2.545,111</b>
<b>Moderadamente Rurales</b>				
Arrecifes	0,41	16,399	2,764	192,418
Baradero	0,35	14,017	2,360	143,216
Benito Juárez	0,50	20,083	3,319	149,750
Bolívar	0,61	23,522	4,067	190,042
Cañuelas	0,35	13,412	2,316	43,832
Chascomús	0,79	29,639	5,249	44,631
Colón	0,46	17,707	3,077	174,528
Dolores	0,43	15,865	2,887	10,425
General Alvarado	0,27	11,664	1,807	103,071
General Juan Madariaga	0,29	11,232	1,946	26,696
Las Flores	0,28	11,330	1,878	174,678
Lincoln	0,67	28,322	4,491	327,494
Lobos	0,17	7,568	1,160	83,018
Nueve de Julio	0,45	20,252	2,976	275,707
Saladillo	0,32	12,780	2,102	119,168
Salto	0,26	11,929	1,727	292,538
San Antonio de Areco	0,26	10,647	1,741	132,911
Veinticinco de Mayo	0,46	19,423	3,080	60,989
<b>Predominantemente Rurales</b>		<b>351,613</b>	<b>60,508</b>	<b>2.591,682</b>
<b>Adolfo González Chaves</b>	0,30	12,525	2,022	211,876
Ayacucho	0,57	22,348	3,791	14,679
Brandsen	0,21	8,223	1,372	
Capitán Sarmiento	0,12	5,013	0,773	102,325
Carlos Casares	0,53	20,388	3,508	219,101
Coronel Dorrego	0,44	17,044	2,960	215,785
Coronel Pringles	0,50	19,437	3,355	135,726
Coronel Suárez	0,82	30,971	5,466	279,737
Exaltación de la Cruz	0,35	13,273	2,337	30,880
General Belgrano	0,35	13,110	2,341	63,074
General Las Heras	0,20	7,489	1,314	
General Lavalle	0,13	4,981	0,855	1,041
Magdalena	0,25	9,652	1,664	
Maijú	0,34	12,662	2,254	14,467
Mar Chiquita	0,37	13,957	2,441	16,663



Monte	0,13	5,871	0,881	63,384
Patagones	0,81	30,081	5,380	130,958
Ramallo	0,27	10,951	1,814	159,882
Rojas	0,31	14,146	2,083	329,732
Saavedra	0,61	22,010	4,059	114,009
Salliqueló	0,19	6,907	1,259	45,372
San Andrés de Giles	0,38	14,900	2,558	107,273
Trenque Lauquen	0,74	28,989	4,922	335,720
Punta Indio	0,16	6,685	1,099	
<b>Exclusivamente Rurales</b>		<b>388,198</b>	<b>64,328</b>	<b>3.946,341</b>
Adolfo Alsina	0,38	15,424	2,535	170,462
Alberti	0,13	5,932	0,863	100,102
Carlos Tejedor	0,34	13,701	2,239	214,197
Carmen de Areco	0,10	4,697	0,679	87,538
Castelli	0,22	8,420	1,471	10,632
Daireaux	0,44	17,352	2,936	169,418
Florentino Ameghino	0,17	6,970	1,106	126,057
General Alvear	0,22	8,604	1,441	41,927
General Arenales	0,25	10,189	1,637	278,940
General Guido	0,12	5,101	0,795	0,983
General Lamadrid	0,42	16,546	2,812	78,253
General Paz	0,29	10,675	1,927	
General Pinto	0,25	10,876	1,695	185,716
General Viamonte	0,32	12,901	2,113	192,167
General Villegas	0,63	27,022	4,209	466,230
Guaminí	0,32	12,463	2,139	224,825
Hipólito Yrigoyen	0,21	8,404	1,371	105,189
Laprida	0,32	12,549	2,157	31,958
Leandro N. Alén	0,28	11,365	1,835	280,532
Lobería	0,41	18,167	2,735	254,186
Navarro	0,23	9,178	1,515	
Pellegrini	0,15	6,057	1,008	53,905
Pila	0,15	6,229	0,980	0,661
Puán	0,53	19,749	3,507	45,134
Rauch	0,32	12,474	2,116	25,547
Rivadavia	0,40	16,808	2,697	315,654
Roque Pérez	0,22	8,727	1,471	92,790
San Cayetano	0,27	11,087	1,818	222,627
Siupacha	0,19	7,501	1,280	
Tapalqué	0,29	11,533	1,903	3,714
Tordillo	0,07	2,432	0,434	
Tornquist	0,38	14,135	2,569	49,536
Tres Lomas	0,16	6,004	1,046	52,369
Villarino	0,49	18,922	3,292	65,093
<b>Partidos de la Costa</b>		<b>71,422</b>	<b>13,752</b>	
La Costa	1,18	40,097	7,871	
Monte Hermoso	0,16	5,557	1,062	
Pinamar	0,27	9,795	1,825	
Villa Gesell	0,45	15,972	2,994	
<b>Conjunto de Municipios</b>		<b>3.735,546</b>	<b>653,362</b>	<b>13.071,749</b>

Fuente: Elaboración propia en base a datos de E&R; Subsecretaría de Política y Coordinación Fiscal-Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires y revista La Tecla (17/04/2008).

\* Estimación en base a E&R y coeficientes de coparticipación municipal.

\*\* Estimación de retenciones por municipio. Revista La Tecla.



## Bibliografía

ARGAÑARAZ, N. (2008a): “Retenciones y coparticipación de impuestos: ¿Cuánto ingreso están resignando las provincias?, Monitor Fiscal No 8, Ieral, Abril.

ARGAÑARAZ, N. (2008b): “Retenciones y coparticipación de impuestos: implicancias de un sistema más devolutivo”, Monitor Fiscal No 11, Ieral, Junio.

“Argentina: provisión de servicios Municipales”. Temas y Opciones Banco Mundial, Vol I, Informe No 23685-AR, 2002;

“Boletín Regional”, Economía y Regiones. Año 6 N°104 (2008)

DI GRESIA, L. (2007): Impacto federal de reformas tributarias unilaterales. Una aproximación mediante CGE, mimeo, La Plata.

LLACH, J. J. y M. HARRIAGUE (2005), Un sistema impositivo para el desarrollo y la equidad, Fundación Producir Conservando: Buenos Aires ([www.producirconservando.org.ar](http://www.producirconservando.org.ar)).

NOGUÉS, J. A. PORTO, C. CIAPPA, L. DI GRESIA y A. ONOFRI (2007): Estudio de impactos económicos y sociales de políticas públicas en la cadena agroindustrial, publicación del Foro de la Cadena Agroindustrial, [www.foroagroindustrial.com.ar](http://www.foroagroindustrial.com.ar), Buenos aires. Ver bibliografía citada en este estudio.

NOGUÉS, J. y A. PORTO (2008): Impactos socioeconómicos y fiscales de las barreras sobre las exportaciones agroindustriales, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Ciclo Academia y Sociedad, Buenos Aires.

PORTO, A (director, 2004): Desequilibrios regionales y federalismo fiscal, Edulp, La Plata.

PORTO, A, H. PIFFANO y L. DI GRESIA (2007): “El aporte tributario de la cadena agroindustrial (CAI)”, Fundación Producir Conservando, [www.producirconservando.org.ar](http://www.producirconservando.org.ar) , Buenos Aires.

“Las compensaciones equivalieron al 16 por ciento de las retenciones” Revista CREA de marzo de 2009. Pag 14.

RECA, L (2008) “El conflicto por el régimen de retenciones y el futuro de la agricultura argentina”. Anales Asociacion Argentina de Economia Política. Noviembre 2008

Revista La Tecla (17/04/2008).

STURZENEGGER, A. C. y M. ZALAZNI (2006): “Distortions to agricultural incentives in Argentina”, Agricultural Distortions Research Project , Word Bank.

STURZENEGGER, A. (2006). “Comentario sobre ‘Validez actual del impuesto a la renta neta potencial de la tierra en Argentina’ de Núñez Miñana (1985)”. Económica, Vol. LII, Nro. 1-2.





# IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ELIMINACIÓN DE DEX Y REX EN ARGENTINA

## Revisión de Estudios Recientes

Alejandro Onofri

### I. Introducción

El objetivo del trabajo encargado por el Foro Agroindustrial en el año 2007 ha sido contribuir al diseño y evaluación de políticas públicas que tienen impacto directo sobre la cadena agroindustrial. En particular, se han evaluado los derechos de exportación (DEX) y las restricciones cuantitativas a las exportaciones (REX).

Dicho trabajo contempló un amplio abanico de efectos: impactos en precios al productor, al consumidor, ingresos, pobreza, productividad, etc. La amplitud del enfoque requirió del uso de supuestos simplificadores y la necesidad de apelar a estimaciones realizadas en estudios previos. Las limitaciones del trabajo en sus aspectos metodológicos fueron reconocidas, y se plantearon como futuras líneas de investigación y como apertura para la discusión seria y fundamentada del impacto de dichas políticas.

Esta discusión se alcanzó, en los hechos, en varios ámbitos: opinión pública, proyectos de legislación, medios académicos, y organismos internacionales.

El objetivo de este capítulo es, en primer lugar, presentar una revisión de estudios recientes sobre el impacto de una eventual eliminación de los DEX y las REX del complejo agroindustrial argentino. Existen algunas divergencias en los resultados de dichos trabajos, que están asociadas a diferencias metodológicas y a ciertos supuestos críticos utilizados, valores de ciertas elasticidades, etc. La evaluación de estos supuestos debe realizarse sobre la base de su factibilidad. De esta manera, el segundo objetivo del capítulo es hacer un análisis de las diferencias encontradas en los estudios, y contrastarlos con la evidencia empírica. Los trabajos analizados son: Anderson y Valenzuela (2006), Nogués, Porto, Ciappa, Di Gresia y Onofri (2007) y Cicowiez, Díaz-Bonilla y Díaz-Bonilla (2008).

### II. Descripción de Estudios Recientes

#### II.1 Anderson y Valenzuela (2006)

El trabajo de Anderson y Valenzuela (AyV) analiza los efectos de una eliminación de las trabas al comercio internacional a escala mundial utilizando un Modelo de Equilibrio General Computado (MEGC) multi-regional. Los modelos de equilibrio general computado son muy útiles para el estudio de impacto de políticas económicas. Estos modelos contemplan las relaciones entre los sectores de una economía y, a diferencia de los enfoques de equilibrio parcial, permiten tener en cuenta los efectos cruzados entre distintas actividades económicas y las implicancias sobre las cuentas públicas, y el empleo y la remuneración de factores.

El MEGC empleado por AyV es conocido como GTAP-Agr, el cual es una variante del modelo GTAP (Global Trade Analysis Project). El modelo está específicamente diseñado para estimar impactos de políticas que afectan a los sectores agropecuarios de las distintas economías y está calibrado para representar a la economía mundial con la estructura del año 2001.

El GTAP-Agr consta de 27 regiones y 29 sectores económicos, de los cuales la agroindustria abarca 22 sectores (13 primarios y 8 industriales). Como Argentina es considerada una región en sí misma, esto permite observar los cambios específicos que habría en el país ante los distintos escenarios evaluados.

Los autores asumen que las economías utilizan los siguientes factores productivos: tierra, trabajo calificado, trabajo no calificado, y capital. La tierra es un factor específico de las actividades agropecuarias de cada región y se supone que puede reasignarse (aunque sin movilidad perfecta) entre actividades del mismo sector. Por su parte, los factores trabajo y capital pueden ser utilizados tanto



en los sectores agropecuarios como no-agropecuarios, pero con limitada movilidad entre ellos, lo cual otorga al modelo la capacidad de generar diferenciales de salarios y rentas entre los sectores.

El estudio evalúa diversos escenarios de liberalización del comercio:

- Liberalización en diferentes países: i. Unilaterales; ii. En todos los países desarrollados; iii. En todos los países en desarrollo; iv. En todo el mundo.
- Liberalización en diferentes sectores: a. En sector agroindustrial; b. En sector no-agropecuario; c. En sector servicios.

El Cuadro 1 presenta los cambios estimados en el valor agregado de la agroindustria argentina ante una liberalización del comercio agroindustrial en tres situaciones alternativas: liberalización unilateral, liberalización en otros países en desarrollo, y liberalización en los países desarrollados. En particular, el modelo predice que la sola eliminación de los derechos de exportación del sector agroindustrial argentino implicaría un aumento de 32,6% del valor agregado (VA) de este sector.

#### Cuadro 1. Cambios en el Valor Agregado Agropecuario Argentino

##### Distintos Escenarios de Liberalización Agro-Industrial

Liberalización Sector Agro-Industrial (escenario a.)	
(i) Unilateral (sólo en Argentina)	32,6 %
(ii) Otros Países en Desarrollo	4,9 %
(iii) Países Desarrollados	16,5 %

Otro aspecto importante marcado por este trabajo es que la eliminación del proteccionismo agrícola de los países desarrollados tendría un efecto menor para el sector agroindustrial argentino que la propia eliminación de los derechos de exportación presentes en este país. Este impacto sería aproximadamente la mitad del generado por la eliminación unilateral de DEX.

Estos resultados, sin embargo, deben tomarse con cautela. El modelo GTAP-Agr es un modelo calibrado para representar a la economía mundial en el año 2001, cuando la Argentina se encontraba en una profunda recesión. La simulación para este país, sin embargo, se basa en la

eliminación de una estructura tarifaria impuesta a finales del 2002. Trasladar dicho aumento del valor agregado al presente (con la economía en gran parte recuperada y con menor capacidad ociosa) podría significar sobre-estimar el impacto de la eliminación de los DEX. En sentido contrario, por el hecho de que las alícuotas de DEX del año 2002 eran menores a las actuales y de que en dicho año no existían las restricciones cuantitativas a las exportaciones, habría una tendencia a sub-estimar el efecto positivo de eliminar dichas políticas.

#### II.2 Nogués, Porto, Ciappa, Di Gresia y Onofri (2007)

Detrás de la implementación de políticas adoptadas por el gobierno, como los DEX y las REX, existen pretendidos objetivos oficiales tales como el control del precio de los alimentos, la disminución de la pobreza y la indigencia, y el mantenimiento del equilibrio fiscal. El estudio de AyV está lejos de enfocarse en dicha problemática, y se centra en los efectos de la liberalización comercial a escala global. Es decir, el análisis de AyV sobre Argentina es de tipo parcial, reportando solamente los efectos sobre el valor agregado. Por el contrario, Nogués et al. (NyP de aquí en adelante) adoptan un enfoque más abarcativo para incorporar al análisis los efectos sobre las variables que constituyen el principal objetivo del gobierno.

El punto de partida de NyP es el impacto sobre el valor agregado agroindustrial obtenido por Anderson y Valenzuela. Dada la expansión inicial del PIB, y el crecimiento de los precios al productor y al consumidor, se calculan las derivaciones sobre los ingresos, el empleo, la pobreza, la indigencia y las cuentas fiscales. Tres puntos centrales le dan distinción al enfoque:

1. La dinámica temporal: el estudio no contempla únicamente un ejercicio de estática comparativa, sino que se tiene en cuenta la dinámica temporal de ajuste en las variables relevantes;
2. Las medidas compensatorias: debido a la diferencia en velocidad de ajuste de las variables, se prevén medidas compensatorias que disminuyan el impacto inicial sobre la pobreza provocado por el aumento de los precios al consumidor;



**3. El enfoque fiscal:** se deja abierta la cuestión fiscal, analizando medidas alternativas para aliviar la pérdida de recursos del gobierno. Aquí, además, se realiza un análisis sobre la distribución jurisdiccional de las eventuales pérdidas.

Como fue señalado previamente, el modelo GTAP-Agr utilizado por AyV predice que la eliminación de DEX (con una economía calibrada para 2001) elevaría el VA del sector agroindustrial en un 32,6%. NyP, sin embargo, adoptaron criterios conservadores, considerando que la eliminación de DEX y REX tendría un resultado menor. Específicamente, se estudiaron tres escenarios de crecimiento del VA agroindustrial: 15%, 20% y 25%. Dada la participación de las 41 actividades de la cadena agroindustrial en la economía argentina, se estimó que una eventual eliminación de las políticas comerciales que restringen las exportaciones del sector aumentarían el PIB entre 2,8% y 4,6%.

Para estimar el impacto sobre pobreza se siguieron dos enfoques diferentes, uno macro y otro micro. El enfoque macro consistió en estimar la elasticidad pobreza-PIB per cápita. Utilizando datos de Argentina para el período 1998-2006, se obtuvo un valor de -2,47 para dicha elasticidad. Esta estimación se evaluó como muy alta, teniendo en cuenta la evidencia encontrada por otros estudios para países similares.<sup>1</sup> Además, considerando que el período analizado se caracterizó primero por una profunda recesión y, luego, por una veloz recuperación, la estimación podría no estar capturando los posibles rendimientos decrecientes que se harían evidentes en una economía con menor subocupación. Por estos motivos, el trabajo consideró el efecto que tendría un rango de elasticidad pobreza-PIB de entre -0,5 y -1,5. Si esta elasticidad fuese -1, una expansión del VA agroindustrial del 25% repercutiría en una caída de la incidencia de la pobreza en 4,6 puntos porcentuales.

El otro enfoque utilizado para calcular el impacto sobre la pobreza es el de microsimulaciones. Utilizando la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), esta metodología permite diferenciar el efecto de un aumento en los costos de la canasta básica total y la canasta alimentaria, de aquel provocado por un incremento en los ingresos, así como incorporar la diferencia en el ajuste temporal entre

precios al consumidor y salarios. Con un aumento estimado del costo de la canasta básica total de 12%, habría un aumento inicial de la pobreza de 2,6 puntos porcentuales. Sin embargo, el crecimiento del producto y los salarios implicarían una reducción final de la pobreza situada entre 0,9 y 2,1 puntos porcentuales, según se asuma una elasticidad salarios-precio de 0,7 ó 1, respectivamente. La evidencia mostrada sugiere que los salarios reales se ajustan completamente a un aumento en el precio al productor en un período que oscila entre los 3 a 5 años.

Debe notarse que el trabajo de NyP no incluyó el posible efecto sobre el empleo en el estudio de microsimulaciones. La estimación de un impacto sobre esta variable se realizó siguiendo el enfoque macro. Teniendo en cuenta los multiplicadores de empleo de la matriz insumo-producto de 1997, la eliminación de DEX y REX generaría más de 300 mil puestos de trabajo en la CAI, es decir, un crecimiento aproximado de 2,5 puntos porcentuales en la cantidad total de empleos de la economía.

Debido a la dinámica temporal diferente en la que ocurrirían los ajustes en precios, producto, empleo y salarios, aún cuando la eliminación de DEX y REX se estima que tendría impactos finales positivos para la economía, se producirían aumentos transitorios de la pobreza. Por esta razón, el estudio plantea medidas compensatorias como, por ejemplo, la implementación de subsidios focalizados (i.e., el uso de vales alimentarios). Como medida para abaratar el costo de los alimentos, estos subsidios tienen la ventaja de ser más eficientes que los subsidios generalizados (el caso de los DEX y REX), que en Argentina han demostrado tener una filtración muy elevada hacia sectores no-pobres (aproximadamente el 70%).

En cuanto al enfoque fiscal, el trabajo de NyP contempla los efectos adversos que tendría la eliminación de los DEX sobre los recursos del gobierno. Se tiene en cuenta que el aumento del producto y los ingresos permitiría recuperar vía otros impuestos (ganancias, IVA, etc.) cerca del 75% de los ingresos perdidos por los DEX. Además, se produciría una reasignación de recursos fiscales entre el gobierno nacional y las provincias, dado que la recuperación de dichos ingresos estaría alcanzada por el mecanismo de coparticipación. Las provincias tendrían una ganancia

<sup>1</sup> Gasparini et al (2007).



neta de recursos, obteniendo cerca de la mitad de los ingresos recuperados vía otros impuestos.

Finalmente, el trabajo deja planteado los problemas sobre el crecimiento de la productividad del sector que se originarían de persistir los derechos de exportación y las restricciones cuantitativas a las exportaciones. Cuanto mayor es el precio recibido por el productor, más intensivamente es utilizado el factor tierra, alcanzando mayores rendimientos por hectárea (mayor productividad parcial de factores). Por su parte, estudios previos han encontrado que la productividad total de factores (PTF) en el sector agropecuario ha crecido más lentamente en aquellos países con tasas de protección nominal negativas para el sector.<sup>2</sup> Más aún, se han hallado elasticidades entre PTF y precios al productor positivas y estimadas entre 0,25 y 0,79 (i.e., por cada 10% de aumento en el precio al productor, la PTF crecería entre 2,5% y 7,9% más en el largo plazo).<sup>3</sup> En consecuencia, habría mayor avance tecnológico y mayores niveles de producción para un mismo nivel de utilización de factores.

### II.3 Cicowiez, Diaz-Bonilla y Diaz-Bonilla (2008)

Al igual que el trabajo de NyP, el de Cicowiez et al. (2008) (CyDB en adelante) se ocupa de analizar los efectos de diversas políticas comerciales sobre los ingresos, el empleo, la pobreza y la indigencia. A diferencia de NyP, CyDB utiliza un MEGC combinado con microsimulaciones para dicho objetivo. Además, mantienen en forma estricta el supuesto de superávit fiscal y se interesan particularmente en posibles efectos sobre el sector no-agropecuario. Aquí juega un rol fundamental el tipo de cambio, el cual es incorporado como una variable más de análisis.

El MEGC empleado se basa en el Linkage Global Model, desarrollado en Logfren et al. (2002) y Logfren y Diaz-Bonilla (2007). Para Argentina se encadena un modelo similar con una matriz de contabilidad social (SAM) de 2005 que incluye 26 productos, de los cuales 6 son primarios agropecuarios y 8 son agroindustriales. Es decir, que comparando con el modelo de AyV hay una agregación mayor en los productos primarios. Por ejemplo, los cereales constituyen un único grupo, al igual que ganadería, leche y lana.

Por otro lado, el modelo contempla la existencia de ocho factores productivos: 6 categorías de trabajo (no-calificado, semi-calificado y calificado, divididos en hombres y mujeres); tierra (específica del sector agropecuario, pero móvil dentro de las actividades del sector primario); y capital (con movilidad parcial entre sectores). La apertura del trabajo en seis categorías le permite diferenciar efectos de políticas al momento de hacer las microsimulaciones con la EPH. Debe también destacarse que las dotaciones de los recursos están fijas (i.e., la cantidad de tierra explotada permanece constante).

Como instituciones de la economía se incorporan los Hogares, el Gobierno, y el Resto del Mundo. El Gobierno tiene como instrumentos de política a los impuestos, contemplándose los siguientes: impuesto al valor agregado, aranceles de importación, derechos de exportación, impuestos a los combustibles, impuesto a las ganancias, impuestos sobre productos, e impuestos a los factores. Respecto de la relación con el Resto del Mundo, el modelo base asume que el país no es pequeño en los mercados de sus productos de exportación y, por lo tanto, las políticas comerciales tienen efectos sobre los precios internacionales de los productos exportados.

En cuanto a las reglas de cierre, CyDB asumen lo siguiente:

- Mercado de trabajo: el modelo permite desempleo endógeno. Con la economía en crecimiento, si el mercado está por debajo del pleno empleo, el ajuste ocurre vía tasa de desempleo (i.e., cae el desempleo para el tipo de trabajo necesario hasta alcanzar el mínimo desempleo). Una vez alcanzado el mínimo desempleo (o pleno empleo), el salario es el que ajusta para equilibrar el mercado de trabajo. En los resultados mostrados en el paper se usa una tasa de desempleo mínima de 2,5%. También se evalúa una tasa del 5%, pero los resultados no son reportados. Sólo se menciona que los resultados cualitativos son los mismos, aunque con el 2,5% hay mayor efecto multiplicador sobre el empleo (y por lo tanto menor impacto sobre el salario).

- Gobierno: el consumo del gobierno y el ahorro público están fijos en términos reales (se mantiene constante el

<sup>2</sup> Fulginiti y Perrin (1997).

<sup>3</sup> Fulginiti y Perrin (1993) y Herreu Aragón (2006), respectivamente.



superávit real). Al eliminar los DEX, se produce el ajuste vía los impuestos directos existentes.

- Resto del Mundo: se mantiene constante el balance comercial en dólares, ajustando el tipo de cambio (se considera fijo el ahorro externo). Al eliminar los DEX aumentan las exportaciones y hay una tendencia a aumentar el superávit comercial, que es contrarrestada por una disminución del tipo de cambio.

- Ahorro-Inversión: la inversión está determinada por el ahorro. Estando fijos el ahorro público y el ahorro externo, el único ahorro variable es el de los hogares, que varía de acuerdo a la propensión marginal a consumir.

Uno de los escenarios evaluados es el de eliminación de los DEX vigentes en 2005 sobre el sector agroindustrial argentino. Los resultados obtenidos muestran un aumento potencial del producto interno bruto del sector agroindustrial del 10,4%, pero al mismo tiempo una caída del 2,1% del PIB del resto de la economía. En el agregado de la economía se registraría una disminución de 0,9% en el PIB que repercutiría en aumentos del desempleo de 1,1 puntos porcentuales (de 12,3% a 13,4%) y de la incidencia de la pobreza en 2,5 puntos porcentuales (subiendo de 34,2% a 36,7%) debido a un incremento de 4,8% en la línea de pobreza.

Los autores explican que al utilizar un MEGC, que tiene en cuenta todas las interacciones de los agentes económicos y las repercusiones secundarias sobre los sectores productivos no agroindustriales, los resultados difieren de los hallados por NyP. Más específicamente, según ellos el enfoque de equilibrio general permite tener en cuenta dos consecuencias no deseadas de la eliminación de los DEX:

- La necesidad de aumentar la recaudación de otros impuestos para mantener constante el superávit fiscal, lo que impacta en una mayor carga impositiva sobre el sector no-agroindustrial y sobre los consumidores;<sup>4</sup>
- La tendencia a apreciarse que tendría la moneda doméstica como consecuencia del aumento de las

exportaciones y la oferta de divisas. Esta disminución del tipo de cambio (estimada en -3,47%) produciría un impacto similar al de la “enfermedad holandesa”, en la cual los sectores relativamente menos competitivos (sector no-agroindustrial productor de bienes transables internacionalmente) incurrierían en caídas de producción.

### III. Análisis de diferencias

#### III.1 Resumen de resultados

En este punto, conviene hacer un análisis comparativo de los estudios. Principalmente, es necesario marcar diferencias metodológicas entre los dos trabajos orientados a la problemática de los derechos de exportación en Argentina: NyP versus CyDB.

Como ya fuera señalado, estos dos estudios predicen resultados distintos ante un escenario de eliminación de los DEX y REX. El siguiente cuadro presenta un resumen comparativo.

Las diferencias exhibidas obedecen fundamentalmente a cuestiones metodológicas, que tienen que ver con el horizonte temporal de los efectos y con ciertos supuestos utilizados. Aquí resulta relevante la evaluación de la razonabilidad de dichas suposiciones, así como la contrastación empírica de ellas y sus resultados. En otras palabras: ¿qué indica la evidencia acerca del eventual impacto de una eliminación de los derechos de exportación sobre el sector agropecuario?; ¿qué indicios existen sobre la validez de determinados supuestos -por ejemplo, la dotación fija del recurso tierra, o el ajuste de los salarios ante un aumento en los precios de los commodities agropecuarios?. A continuación se discuten las cuestiones metodológicas y luego se examina la evidencia haciendo hincapié en hechos estilizados observados recientemente.

#### III.2 Cuestiones Metodológicas

Como ha sido señalado previamente, el estudio de NyP tiene diferencias metodológicas importantes con el de CyDB. Mientras NyP contemplan un amplio espectro de efectos evaluados en forma separada, CyDB utilizan un modelo

<sup>4</sup> Consideran el aumento de impuestos existentes, pero no proponen la implementación de nuevos tributos.



**Cuadro 2. Resumen Comparativo de Resultados entre Nogués y Porto (2007) y Cicowiez y Díaz-Bonilla (2008)**

Variable		Nogués y Porto	Cicowiez y Díaz-Bonilla
PIB	Total	4,60%	-0,90%
	Agropecuario	25%	10,40%
	No-Agropecuario	s/d	-2,10%
Tipo de Cambio Real		s/d	-3,47%
Empleo		+300.000 empleos (+2,5%)	Sube desempleo (+1,1 ptos porcentuales)
Canasta Básica Alimentaria		12%	s/d
Incidencia de la Pobreza (*)	Corto Plazo	+2,6 ptos porcentuales	+2,5 ptos porcentuales
	Largo Plazo	-2,1 ptos porcentuales	s/d
Incidencia de la Indigencia (*)	Corto Plazo	+1,8 ptos porcentuales	+1,37 ptos porcentuales
	Largo Plazo	+0,1 ptos porcentuales	s/d
Ajuste Fiscal		Se analizan impuestos alternativos y menos distorsivos (ej, sobre la tierra) para disminuir la pérdida de recursos fiscales	Se mantiene el superávit fiscal mediante aumento compensatorio de impuestos directos existentes
Medidas compensatorias sobre la pobreza		Se proponen subsidios focalizados temporales para evitar el aumento transitorio de la pobreza	No contempladas

(\*) Nogués y Porto proponen subsidios focalizados como medidas compensatorias de los efectos sobre pobreza e indigencia.

de equilibrio general computado. Estos modelos tratan a la economía como un sistema cerrado e interrelacionado en el cual, a diferencia de lo que ocurre en el análisis de equilibrio parcial, las variables hallan sus valores de equilibrio en forma simultánea. En este sentido, el MEGC incorpora los ajustes en impuestos necesarios para mantener el equilibrio fiscal así como potenciales efectos negativos de un aumento de las exportaciones sobre el tipo de cambio real. Según CyDB, esto es de crucial importancia para explicar la caída estimada del PIB y el empleo ante una eliminación de los DEX.

Aún cuando la consideración de una gran cantidad de variables en forma simultánea es una virtud de los MEGC, estos modelos tienen las siguientes desventajas:<sup>5</sup>

i. Los resultados son altamente dependientes de la

especificación del modelo. En otras palabras, las conclusiones obtenidas pueden cambiar sustancialmente ante variaciones en supuestos importantes, así como ante cambios en los valores de ciertas elasticidades.<sup>6</sup>

ii. Por los altos grados de libertad para determinar las formas funcionales y los parámetros a especificar, es factible calibrar muchos modelos numéricos para una misma matriz de contabilidad social.

iii. Como los métodos de calibración son determinísticos, el modelo calibrado y, por consiguiente, los resultados que arroja ante la evaluación de políticas son de difícil validación.

iv. Un supuesto importante de estos modelos es que la economía se encuentra en equilibrio en el año elegido como base. Se requiere un manejo cuidadoso de los datos

<sup>5</sup> Consideran el aumento de impuestos existentes, pero no proponen la implementación de nuevos tributos.

<sup>6</sup> Al respecto, Okuyama y Chang (2004) señalan que, al igual que sus modelos antecesores basados en las matrices insumo-producto (I-O), los MEGC generan sesgos en los resultados. No obstante, los sesgos generados son de distinto carácter. Mientras los I-O son muy rígidos por asumir tecnologías de coeficientes fijos, los MEGC pueden generar resultados totalmente opuestos según los valores adoptados para determinadas elasticidades clave (por ejemplo, la elasticidad de sustitución entre factores).



de la matriz de contabilidad social utilizada y, además, mucha cautela en la interpretación de los resultados.

v. El grado de agregación del MEGC suele ser clave. Un modelo muy agregado puede resultar poco realista para el análisis de políticas que afectan a ciertos sectores en particular. En sentido inverso, un modelo más desagregado y realista se enfrenta a los problemas de la mayor complejidad para estimar los parámetros y de la mayor dificultad en su interpretación. El modelo constituye una gran “caja negra” que arroja un resultado ante determinado input (un cambio de política), pero se desconoce la forma concreta en la cual opera dicha economía de laboratorio para generar esa consecuencia.

vi. Finalmente, son modelos estáticos y de corto plazo que describen la reacción de la economía como una estática comparativa, desplazándose de un punto de supuesto equilibrio hacia otro, sin contemplar la dinámica intermedia en el ajuste de las variables. Como se señaló en el punto anterior, el modelo es una “caja negra”, con resultados de difícil interpretación y usualmente muy sensibles a los parámetros utilizados. La extensión dinámica de estos modelos suele consistir en meras iteraciones de un mismo modelo estático, el cual se actualiza ajustando el nivel de algunas variables (por ejemplo, el stock de capital a partir de la asignación de las inversiones).

En cuanto al grado de agregación, NyP incorporan las 41 actividades de la CAI en el análisis, una amplitud mayor que la usada por CyDB. También existen diferencias entre los trabajos de AyV y CyDB, teniendo mayor desagregación del sector agroindustrial el primero de ellos. En particular, AyV consideran a la ganadería, la producción de carne, la producción de leche, y la industria láctea como sectores separados. Más aún, estos autores predicen que la leche y los lácteos estarían entre las actividades con mayor crecimiento de la mano de obra contratada ante una eliminación de DEX (cerca del 20% de incremento).

Siguiendo con el punto v., CyDB señalan que su enfoque es más completo que el de NyP pues incorpora al tipo de cambio como variable de análisis, siendo su principal determinante el balance comercial. Sin embargo, en una

economía como la argentina el tipo de cambio real se determina conjuntamente por las políticas cambiaria y monetaria, y los movimientos de capitales. Es entendible que CyDB no incorporen las dimensiones financieras y monetarias por las complicaciones que se generarían en el MEGC. Pero es ésto lo que hace al enfoque de CyDB sobre el tipo de cambio tan ad-hoc como el utilizado por NyP.

A diferencia de lo marcado en el punto vi. para los MEGC, NyP contemplan la dinámica de ajuste de las variables e incorporan efectos de largo plazo. Más allá de no incluir un análisis particularizado del sector no-agroindustrial, las diferencias en los resultados sobre pobreza e indigencia se explican por el horizonte temporal y la forma de ajuste del mercado de trabajo. El aumento de los salarios, junto a la expansión del producto, más que compensaría el aumento inicial de pobreza en el modelo de NyP. Los efectos del MEGC de CyDB, en cambio, son de muy corto plazo.

Con relación a los puntos i. a iii., debe resaltarse que la mayor parte de los resultados hallados por CyDB son, en valores absolutos, muy pequeños (ver Tablas 6 y siguientes de dicho trabajo). Aquí vale la pena preguntarse acerca de la validación estadística de ellos y, particularmente, de su sensibilidad ante diferentes especificaciones.

El punto de la sensibilidad de los modelos de equilibrio general computado es uno muy importante y ampliamente documentado en la literatura. Por ejemplo, De Janvry y Sadoulet (1987), utilizando un MEGC para analizar el impacto de políticas agropecuarias y de precios de alimentos en seis países subdesarrollados, demuestran que los resultados varían significativamente ante cambios en las reglas de cierre del modelo y en los valores de ciertas elasticidades.<sup>7</sup> En particular, muestran que los efectos sobre los ingresos reales de diversas políticas de precios son críticamente dependientes de la manera en la cual se determinan los salarios.

Uno de los experimentos analizados por De Janvry y Sadoulet es el impacto de un incremento exógeno de precios de productos agropecuarios (por ejemplo, por aumento de los precios internacionales). Los resultados dependen de dos supuestos: el grado de elasticidad-precio de la oferta agropecuaria; y la regla de cierre adoptada para el

<sup>7</sup> Los seis países son: India, Perú, Corea del Sur, Egipto, México y Sri Lanka.



mercado de trabajo. La respuesta de la oferta agropecuaria depende de la especificación de las tecnologías (por ejemplo, las elasticidades de sustitución entre factores). La modelación del mercado de trabajo puede incluir características “estructuralistas”, permitiendo distintas formas de determinación de los salarios. La forma elegida genera importantes efectos distributivos en el modelo.

Cuando la oferta agropecuaria es inelástica los autores encuentran que el aumento de precios agropecuarios impactaría positivamente en las ganancias de los grandes productores y en aquellos pequeños productores que son oferentes netos. Sin embargo, el traslado del aumento de precios al consumidor combinado con un modesto aumento del producto interno bruto (debido a la inelasticidad de la oferta), implican pérdidas en el ingreso real de los trabajadores sin tierra, los pequeños productores que son demandantes netos, y los trabajadores urbanos. Es decir, se hallan efectos altamente regresivos.

Estos resultados son moderados e incluso tienden a revertirse cuando los pequeños productores son mayoritariamente vendedores netos y cuando los salarios (rurales y urbanos) se incrementan acompañando el crecimiento del valor del producto marginal. Más aún, si la oferta agropecuaria es elástica, el incremento de precios agropecuarios tiene efectos significativamente positivos sobre el PIB, el que será mayor cuanto más amplia (en términos de cantidad de actividades) sea la expansión del producto. Por ejemplo, un aumento del 10% en el precio de productos agropecuarios podría tener un efecto de tan sólo 0,6% en el PIB de Perú si la oferta agropecuaria fuese inelástica. Si la oferta, en cambio, fuese elástica, el impacto en el PIB podría ser del 2%. En ambos casos, como existen pequeños productores que son vendedores netos, existen fuertes efectos redistributivos con pérdidas de ingreso real para los pequeños productores y los trabajadores sin tierra. En el caso del modelo aplicado a México, todos los productores (pequeños y grandes) son oferentes netos. Con oferta agropecuaria elástica un incremento de 10% en los precios generaría un aumento del PIB de 2,3%, con subas de ingresos reales para todos los terratenientes y efectos prácticamente neutros sobre los trabajadores urbanos y los rurales sin tierras.

Más interesante aún, De Janvry y Sadoulet encuentran que si se incrementa la inversión en el sector agropecuario en

un contexto en el cual los salarios se ajustan a cambios en el valor de su producto marginal, se produciría un importante aumento de ingresos. En países con un sector industrial capaz de responder a incrementos en la demanda generados por el aumento de la inversión en el sector agropecuario, los derrames en toda la economía incrementan el bienestar aún más.

Finalmente, para resaltar aún más el problema de la sensibilidad de los MEGC es relevante citar el trabajo de Di Gresia (2007), que elabora un MEGC para Argentina con el objetivo de analizar un escenario de aumento de todos los DEX en un 50% (incluyendo a todos los productos exportables). Su enfoque no está dirigido a los efectos socioeconómicos (pobreza, indigencia, etc.), sino a estimar el impacto fiscal sobre los gobiernos nacionales y subnacionales. Al igual que el modelo de CyDB, está calibrado para la economía argentina del año 2005 y su regla de cierre del sector externo implica ahorro externo fijo, con ajuste vía el tipo de cambio (tampoco contempla la interacción con variables monetarias). Su diferencia principal radica en las regla de cierre del sector público: se fijan las alícuotas impositivas, las transferencias (por fuera de la coparticipación) del gobierno nacional a los gobiernos subnacionales, y la composición de la canasta de consumo del gobierno, dejando abierto el resultado fiscal corriente. Por lo demás, adolece de los mismos problemas que el modelo de equilibrio general computable de CyDB (i.e., resultados determinísticos, de corto plazo, etc.). Con estas especificaciones, un aumento de los DEX en un 50% genera una reducción del PIB de la economía en 0,4% y un aumento del desempleo de 0,8 puntos porcentuales. A nivel sectorial, se verifica una caída del valor agregado en todos los sectores productores de bienes exportables, incluso en aquellas industrias que utilizan productos primarios agropecuarios como insumos de su producción: en la industria alimenticia el VA caería 1,6%; en bebidas 1,5%; en carne 4,4%. Según el argumento de CyDB, un aumento de los DEX debería beneficiar a estos sectores por el abaratamiento de sus insumos. También debe destacarse el impacto negativo sobre sectores productores de bienes no comercializables, como la construcción (-1,8%), comercio (-1,2%), servicios públicos (-0,4%), servicios financieros (-0,4%), y servicios en general (-1,7%), que en su conjunto son altamente demandantes de mano de obra.



**Cuadro 3. Producción, Reservas y Exportación  
de Petróleo y Gas en Argentina**

Petróleo (millones de m3)					
Reservas		Producción		Exportación	
1990	250	1990	28	1990	1
1999	488	1998	49,1	1997	19,3
2007	415	2008	36,6	2008	2,7
Gas (miles de millones de m3)					
Reservas		Producción		Exportación	
1990	579	1990	23	1990	0,7
2000	777	2004	52,4	2004	7,3
2007	441	2008	50,4	2008	1,5

Fuente: Guadagni (2009)

### III.3 Contrastación Empírica

De la comparación de resultados y del análisis de las diferencias metodológicas entre los trabajos previos surge de vital importancia el estudio detallado de tres elementos: la forma en la cual la producción agropecuaria responde a los incentivos de precios; la forma en la cual los salarios de los trabajadores se ajustan ante aumentos en los precios de los productos exportables; y la validez de algunos supuestos vinculados a las reglas de cierre macro, el tipo de cambio y su relación con la industria. La respuesta de la producción se relaciona, a su vez, con la posibilidad de expansión de la frontera productiva (i.e., área sembrada, muchas veces considerada fija) y la utilización de insumos (factores variables) que permitan la explotación más intensiva de las tierras. Estos elementos tienen que ser investigados, sea mediante la revisión de estudios previos específicos, o mediante el análisis de información (como series de datos y otra evidencia empírica) que arroje luz sobre las problemáticas analizadas.

En el trabajo de CyDB se defienden los DEX como una forma de generar impactos positivos sobre los sectores no-agroindustriales. Si el agro vende un bien que se usa como insumo de otras actividades, entonces se argumenta que los DEX son un instrumento adecuado para controlar el precio y permitir la expansión de esas actividades. Aquí resulta conveniente recordar que los impuestos que recaen sobre la producción afectan negativamente los incentivos de los productores no solamente en el sector agropecuario, sino en cualquier otra actividad. CyDB mencionan un caso

que ilustra la debilidad del argumento por centrarse en el corto plazo. Es el caso de la producción de petróleo y gas.

CyDB sostienen que los DEX sobre petróleo son beneficiosos para el desarrollo de la agroindustria y de otros sectores pues le abaratan los insumos, y que la eliminación de dichos impuestos tendría fuerte impacto negativo sobre toda la economía. Específicamente remarcan: “el petróleo en particular, una vez procesado y refinado, es un insumo para la mayor parte de las actividades, las cuales serían afectadas negativamente por los mayores precios [en caso de eliminarse los DEX al petróleo].”<sup>8</sup> Sin embargo, debe resaltarse que como consecuencia de dichos DEX la producción de petróleo y gas en la Argentina ha caído notablemente en los últimos años (Guadagni, 2009). Más aún, el análisis microeconómico enseña que producida la escasez, el precio que raciona a corto plazo es mayor que el de equilibrio a largo plazo. La caída de la oferta de petróleo y gas puede verse en el siguiente cuadro.

Al respecto, Guadagni resalta que “el principal problema que enfrenta hoy nuestro sector energético es la merma sistemática del nivel de reservas, hecho que ocurre a un ritmo más acelerado en el gas que en el petróleo, configurando así un cuadro preocupante para el futuro” pues se corre el riesgo de perder el autoabastecimiento.

Los incentivos generados por la política del gobierno en materia energética han sido muy claros: mientras el precio internacional del barril de petróleo se multiplicó por cinco entre 1994 y 2008, la cantidad de pozos exploratorios cayó

<sup>8</sup> La traducción es propia.



Cuadro 4. Elasticidades de Oferta Sector Agropecuario Argentino

Estudio	Trigo	Maíz	Soja	Girasol	Carne Bovina	Leche	Nota
Fulginiti y Perrin (1990) (#)	1,42	1,48	0,66	1,10	1,17	---	Serie 1940-1980
Lema y Brescia (2001) (*)	0,77	1,26	0,63	0,51	---	---	Serie 1960-2000
Lema y Brescia (2007) (*)	0,43	1,31	0,58	---	---	---	Serie 1961-2004
Lanteri (2008) (*)	---	---	2,37	---	---	---	Serie 1974-2006
Castignani et al. (2004)	---	---	---	---	---	1,025	Datos a nivel de empresa

Nota: (\*) Son elasticidades de área sembrada respecto de precios; (#) Estiman un sistema

tres veces y media en el mismo período. Como se expresó antes, el argumento usado por CyDB para justificar las retenciones sobre las exportaciones del agro es el mismo que el usado para justificar la política energética; la respuesta de la realidad será la misma que en el caso del petróleo y gas. Algunos indicios de estos efectos en la CAI se plantean a continuación.

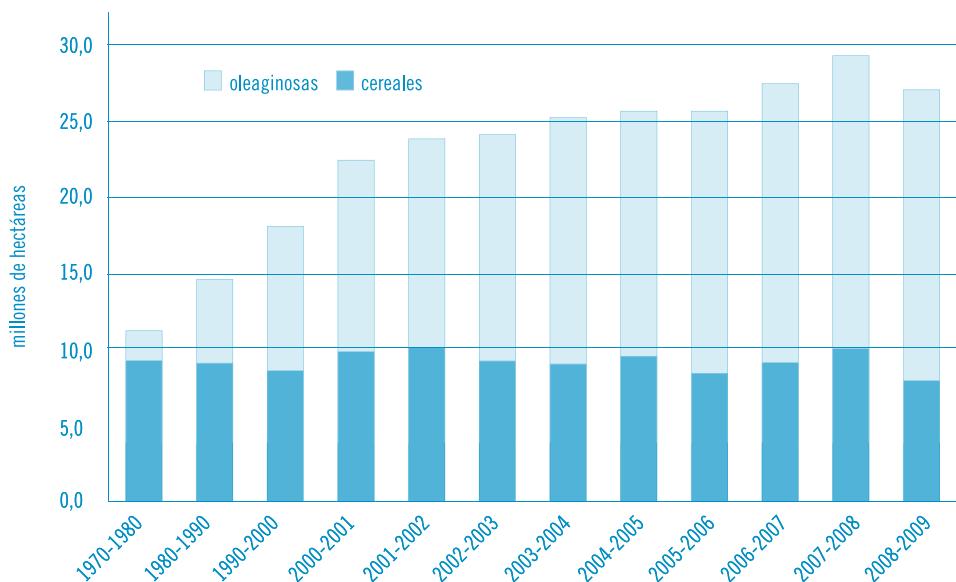
### III.3.1 Impacto en el Producto

Un tema en el que ha cambiado la visión histórica del sector agropecuario es el relativo a la elasticidad de la oferta agroindustrial. En general se suponía -con la

evidencia disponible desde los años '30- que la oferta era totalmente inelástica o con una elasticidad precio muy baja. Con este supuesto, la disminución del precio recibido por los productores debido a los DEX u otras políticas con efectos similares no tendría impacto sobre las cantidades producidas ni sobre la demanda de trabajo y otros insumos intermedios por parte del sector.

Como ha sido señalado en NyP, sin embargo, parte del estancamiento productivo evidenciado por el sector agropecuario entre 1930 y 1980 se debió a la falta de incentivos y la elevada regulación que recaía sobre el sector. Estudios como Reca (1974) y Fulginiti y Perrin (1990), entre

Gráfico 1. Área Sembrada



Fuente: elaboración propia sobre datos de SAGPYA

<sup>9</sup> Los trabajos de Lema y Brescia y el de Lanteri estiman elasticidades de área sembrada respecto de precios. Por consiguiente, tienden a ser elasticidades más bajas pues no incorporan los efectos sobre incentivos a explotar una misma tierra en forma más intensiva. El precio del producto agropecuario no solamente influye sobre la cantidad de tierra explotada, sino también sobre el uso de insumos que permiten aumentar la producción por hectárea.



otros, han llevado a reconsiderar esa supuesta inelasticidad, demostrando una fuerte respuesta de largo plazo de la oferta agropecuaria ante variaciones en la rentabilidad. El Cuadro 4 muestra las elasticidades de oferta estimadas para el sector por algunos estudios recientes.<sup>9</sup>

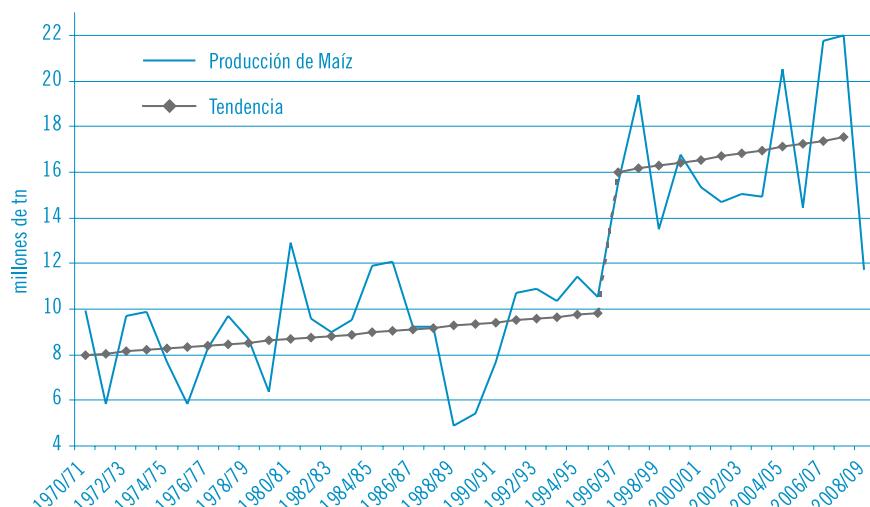
Más aún, la respuesta de la oferta agroindustrial después de los años '80, y principalmente en los '90 a partir de una fuerte desregulación de los mercados, acentuaron la visión de la agroindustria como uno de los sectores más dinámicos de la economía argentina. Esto puede verse en el Gráfico 1, que exhibe la evolución del área sembrada. Como señalara Reca (2008), “el crecimiento de la agricultura argentina cobró renovados bríos en los años noventa como resultado de la estabilidad de los precios internos y de la apertura de la economía, que estimularon importantes avances tecnológicos y de organización de la producción. La alta calidad de los recursos humanos, la masiva incorporación de tecnología (labranza cero, maquinaria de última generación, incorporación de soja transgénica y de fertilizantes químicos, creciente uso de agroquímicos, y utilización incipiente del riego complementario en la región pampeana), así como el empleo de nuevas formas de gestión han sustentado este profundo cambio en la organización y en el crecimiento de la agricultura argentina” (Reca, 2008, pg. 5). Contrariamente a lo que señalan CyDB, el gran salto en la producción de granos

ocurrió a mediados de la década del '90.

El gran salto en áreas sembradas en las últimas tres décadas deja de manifiesto que el supuesto de dotaciones constantes comúnmente utilizado en los modelos de equilibrio general computado no es correcto para el sector agropecuario argentino. Esto no sólo se manifiesta en la respuesta de largo plazo del sector, sino también en las respuestas de corto plazo. Por ejemplo, el importante avance del área sembrada hacia finales de la década del '90 está relacionado por los incentivos introducidos por las nuevas tecnologías transgénicas, particularmente en la soja. Por su parte, el aumento en los precios internacionales de los commodities durante 2007 también repercutió en un incremento significativo del área con corrimientos de la frontera productiva en zonas marginales (principalmente en el norte y en el noroeste argentinos). En contraposición, por la caída de los precios domésticos el área sembrada ha disminuido notoriamente en la campaña 2008/2009. No es casualidad que el cultivo más afectados haya sido el trigo (con caída del 21,3% del área sembrada), cuyo mercado está fuertemente intervenido por restricciones cuantitativas a las exportaciones.

Aquí es necesario remarcar que el trabajo de CyDB ignora completamente las REX a las cuales han estado sujetas

Gráfico 2 a. Producción de Maíz

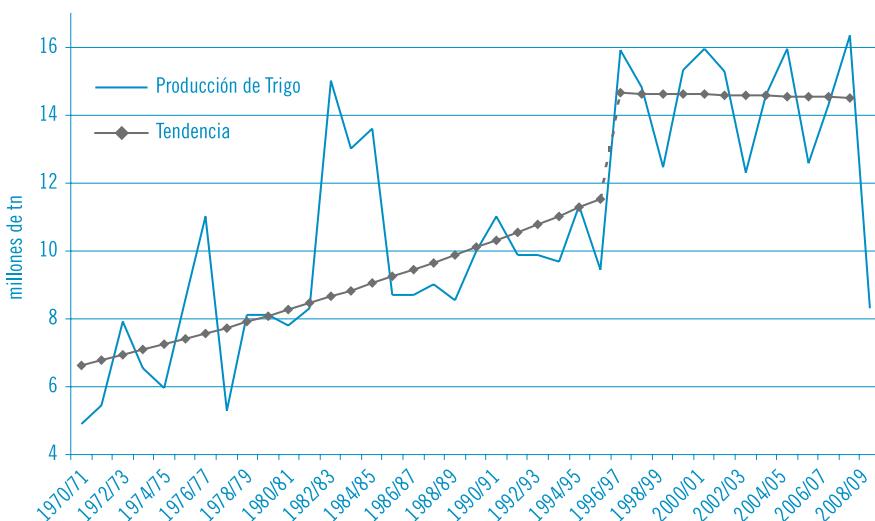


Fuente: Elaboración propia sobre datos de SAGPyA.

<sup>10</sup> Nogués et al. (2007).



Gráfico 2 b. Producción de Trigo



Fuente: Elaboración propia sobre datos de SAGPyA.

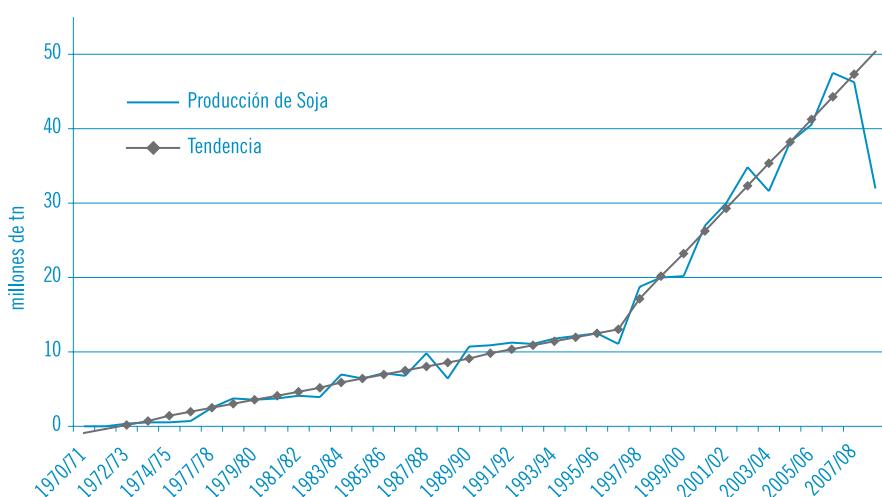
las exportaciones de trigo, maíz, carne y lácteos. Estas REX alcanzaron magnitudes significativas y, en términos porcentuales, llegaron a equivaler a impuestos adicionales del 15%.<sup>10</sup> Estas distorsiones sí fueron consideradas por NyP.

Otro punto cuestionable en CyDB es la afirmación de que la producción granaria, desde el año 2003, ha tenido un salto en volumen por arriba de su tendencia histórica. Señalan que esto se ha logrado a pesar de los derechos

de exportación crecientes y de las distorsiones de precios domésticos respecto de los internacionales.

Sin embargo, como puede observarse en los dos gráficos que siguen, la producción agropecuaria produjo un gran salto en los años '90. Es muy claro para los cereales, trigo y maíz, que aumentaron su producción desde 1996 y luego mantuvieron los niveles oscilando entre 14 y 16 millones de tn (Gráficos 2.a, .b y .c).

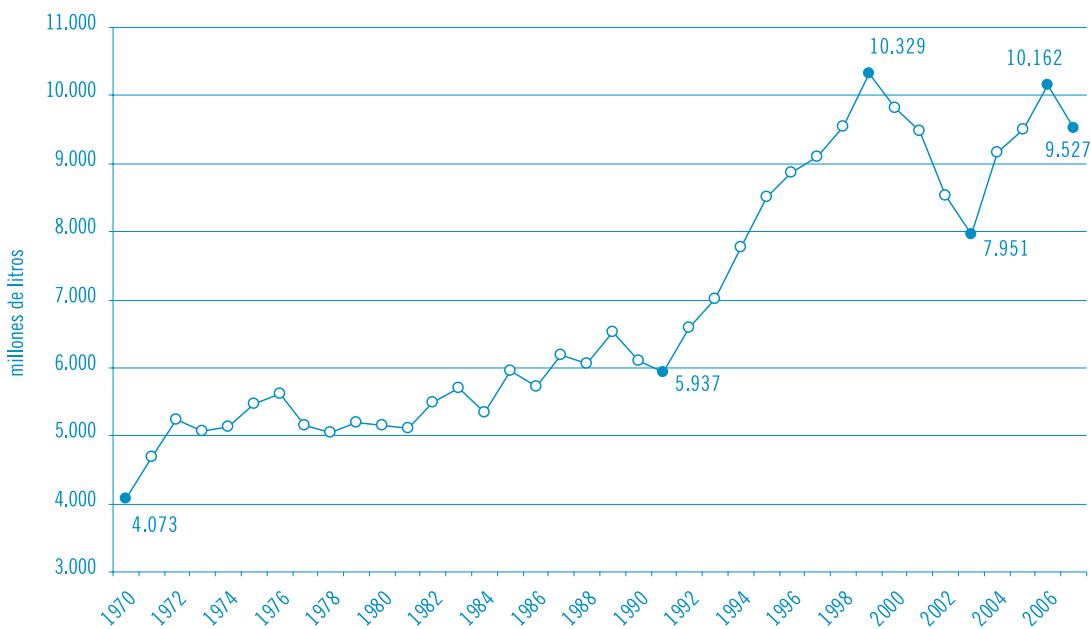
Gráfico 2 c. Producción de Soja



Fuente: Elaboración propia sobre datos de SAGPyA.



Gráfico 3. Evolución de la producción de leche entrada a fábrica



Fuente: Lácteos - Dirección de Industria Alimentaria.

La producción de soja también tuvo un cambio de tendencia en la segunda mitad de la década pasada, pero con un crecimiento a tasa más veloz. La principal razón de este cambio ha sido la incorporación de semillas transgénicas, y es la causa de que el agregado de la producción de granos y oleaginosas de la Figura 6 en CyDB se ubique desde 1998 por encima de la tendencia cuadrática que los autores dicen que rige para el agro argentino.

Además, el crecimiento observado desde 2002 ocurrió, en los primeros años, porque la devaluación de la moneda fue superior al aumento de los DEX y, luego en 2007, porque el crecimiento de los precios internacionales de productos agropecuarios más que compensó el aumento del impuesto y de la apreciación real de la moneda doméstica.<sup>11</sup>

En el largo plazo, sin embargo, las distorsiones generadas por los DEX y REX, afectan notoriamente los incentivos de los productores agropecuarios. Los resultados de la campaña 2008/2009 son claros. Aún cuando las inclemencias meteorológicas (sequía) han sido responsables de una parte significativa de la caída en la producción, la

disminución del área sembrada en cereales es mayormente la respuesta a los incentivos de precios. Nótese que la producción de soja, que mantuvo el área sembrada, cayó casi 29%, mientras que la producción de trigo y maíz cayó cerca del 50%.

Otro ejemplo muy claro es el de la producción de leche. Entre los años 1991 y 1999, el sector lácteo había experimentado un crecimiento histórico. La fuerte recesión ocurrida desde 1998 provocó una profunda crisis, de la cual estaba recuperándose desde 2003. En 2006, la producción de leche estaba cerca de igualar el récord alcanzado en 1999, pero desde entonces la intervención en los mercados produjo un quiebre en la tendencia con caídas de producción en 2007 (último dato disponible).

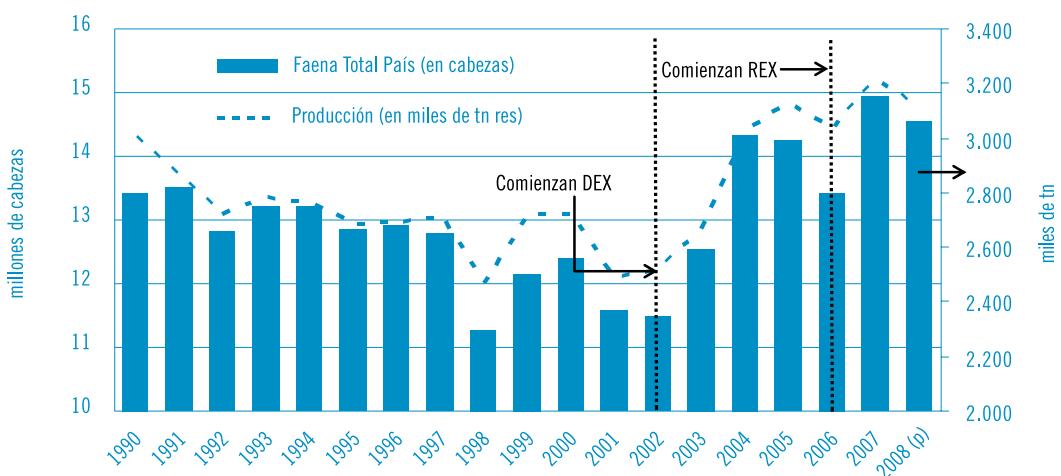
Aquí es oportuno mencionar que desde el año 2005 el sector lechero ha estado sujeto a fuertes intervenciones en sus mercados. En dicho año, los derechos de exportación se habían incrementado del 5% al 15% para la leche en polvo, y del 5% al 10% para los quesos. En agosto del año siguiente, los derechos de exportación de la leche en polvo

<sup>11</sup> Debe resaltarse que los impuestos a las exportaciones históricamente se han implementado luego de grandes devaluaciones para capturar la ganancia extraordinaria que se generaba ante una oferta rígida en el corto plazo y, al mismo tiempo, disminuir el impacto sobre los precios domésticos enfrentados por los consumidores. Sin embargo, en el mediano/largo plazo dichos impuestos siempre han tendido a disminuir a medida que se apreciaba la moneda doméstica o caían los precios internacionales (Sturzenegger, 2006; Lema, 2008). La experiencia actual marca una tendencia contraria: con apreciación de la moneda y caída de los precios internacionales, los DEX+REX se mantienen elevados.

disminuyeron al 10%. Sin embargo, ante el crecimiento de los precios internacionales, en febrero de 2007 comenzaron a implementarse los “precios de corte” que funcionaron como precios máximos de exportación y, en la práctica, equivalían a derechos de exportación móviles. Inicialmente, el precio de corte se estableció en US\$ 2100/tn, y con valores

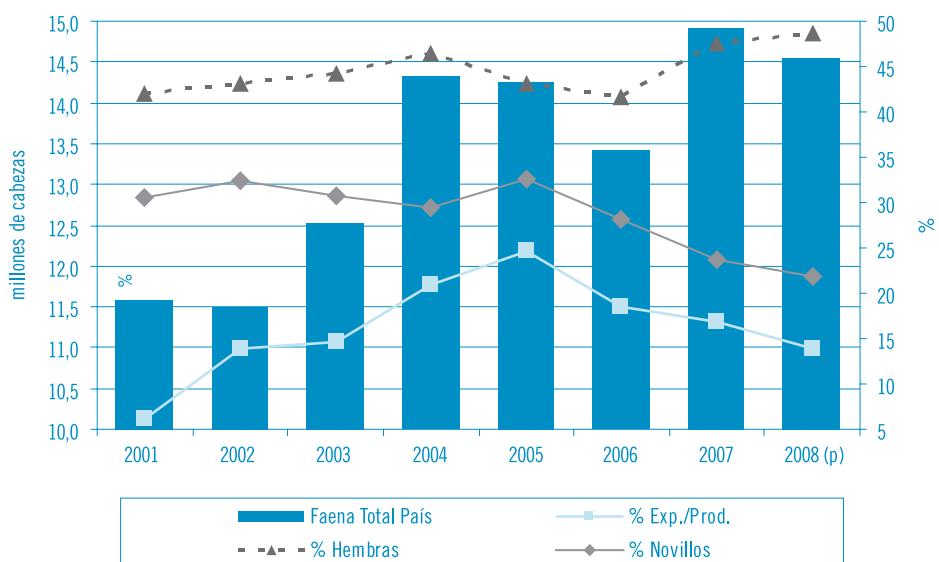
de exportación (FOB) promedio<sup>12</sup> superiores a US\$ 4000/tn, la retención implícita estuvo cercana al 50%. El precio de corte fue luego aumentado a US\$ 2770 en enero de 2008. En abril de ese año, el valor promedio de las exportaciones de leche en polvo declaradas alcanzó los US\$ 4426/tn, siendo la retención implícita superior al 37%. En septiembre, el

Gráfico 4. Faena y Producción Ganadera



Fuente: Elaboración propia de los datos de SAGPyA.

Gráfico 5. Indicadores de Faena



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Mercados Ganaderos - SAGPyA.

<sup>12</sup> Fuente: Centro de la Industria Lechera.



precio de corte fue nuevamente incrementado pasando a US\$ 3116/tn. Con un valor FOB promedio de US\$ 4048/tn, la retención implícita disminuyó al 23%. A su vez, la Oncca ha regulado fuertemente las cantidades exportadas mediante los Certificados de Registros de Exportaciones Lácteas. Estas REX (así como las de otros productos como el trigo y la carne vacuna) han sido ignoradas completamente por CyDB.

En este marco general, no sorprende la caída de la producción observada en 2007. Dicha disminución se ha producido como una contrapartida de la caída de las exportaciones. En particular, los volúmenes exportados de leche en polvo en 2007 y 2008 han sido la mitad los registrados en 2006.

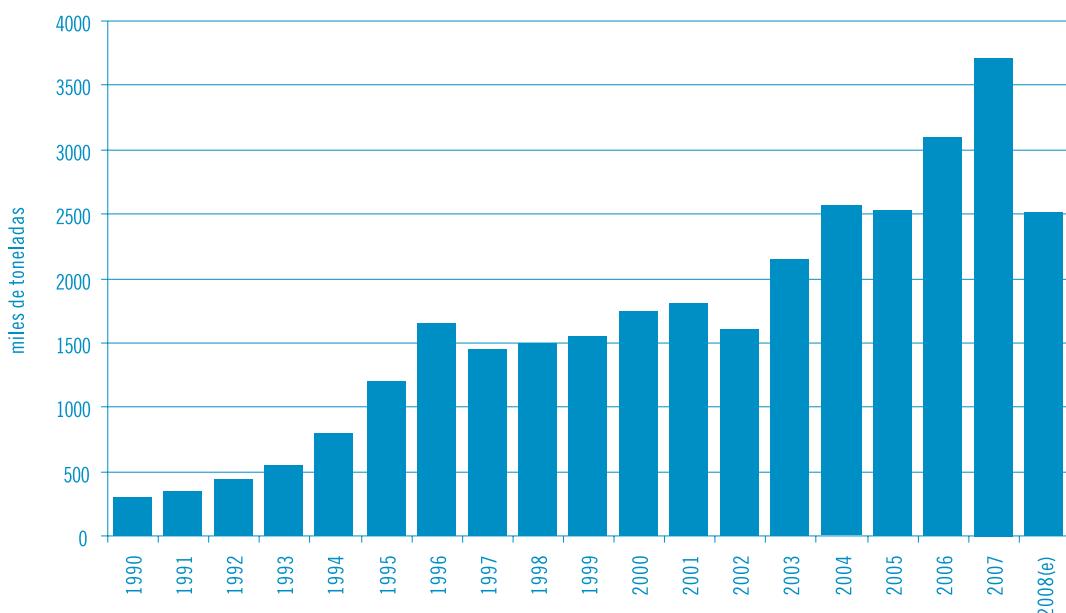
En la producción ganadera puede apreciarse un comportamiento similar. El siguiente gráfico muestra que la faena de ganado (en millones de cabezas) y la producción (en miles de tn) ha aumentado en los últimos años, alcanzando en 2007 el máximo de la serie.

Una interpretación ligera del gráfico podría llevar a pensar que la situación ganadera en Argentina mejoró a partir

de la aplicación de DEX y REX. Claramente, la ganadería tuvo un crecimiento importante luego de 2002 a pesar de los DEX, empujado por un aumento de la demanda internacional. Como muestran los indicadores del Gráfico 5, este crecimiento estuvo fuertemente marcado por el crecimiento de las exportaciones. En 2005, las exportaciones representaban el 25% de la producción con una tendencia decreciente en la faena de hembras y creciente en la de novillos. Esto se revierte a partir de 2006, año en el que comienzan a aplicarse las REX.

Como es observado por Iriarte (2009)<sup>13</sup>, el aumento reciente de la faena y la producción se origina en una mayor tasa de extracción (mayor porcentaje de liquidación del stock ganadero). En 2008, la faena de hembras alcanza el 48,7%, máximo registrado en la serie disponible desde 1990. Además, existe una tendencia decreciente en la participación de novillos, lo cual es consistente con la menor participación de la producción con destino al mercado externo. Por lo tanto, se plantea un escenario similar al marcado por Guadagni para el petróleo y el gas: las fuertes regulaciones sobre el sector no sólo dañan la producción actual, sino que comprometen seriamente la oferta futura. A estas combinaciones de políticas desfavorables se ha

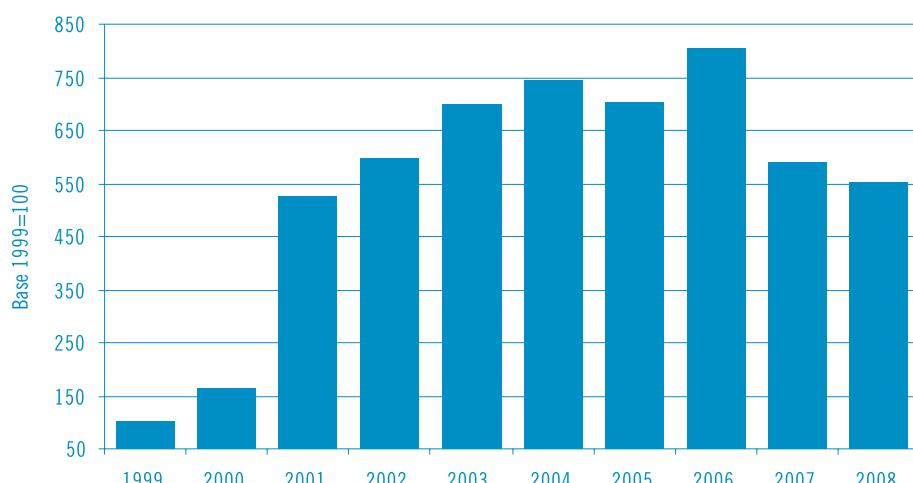
Gráfico 6. Consumo Aparente de Fertilizantes



Fuente: CIAFA y SAGPYA

<sup>13</sup> Iriarte, I. "Casi tres millones menos de terneros por la sequía". Publicado en La Voz del Interior.

Gráfico 7. Producción de Fertilizantes



Fuente: Elaboración propia.

sumado la reciente sequía, disminuyendo el stock ganadero de equilibrio, y creando en el mediano plazo presiones ascendentes sobre los precios al consumidor.

### III.3.2 Repercusiones en la Cadena Agroindustrial

La evidencia reciente en Argentina muestra que los efectos negativos de los DEX y las REX sobre los sectores exportadores tienden a trasladarse en la cadena productiva. Particularmente afectadas son aquellas actividades sobre las cuales el sector agropecuario es demandante de insumos. Por ejemplo, la disminución en los precios recibidos por los productores agrícolas se traduce en la implementación de prácticas productivas menos intensivas. Esto puede apreciarse en el consumo aparente de fertilizantes.

El gráfico 6 muestra que el consumo de fertilizantes en 2008 habría caído por debajo de los niveles registrados en 2004. Aquí se han combinado los efectos desfavorables de las políticas de DEX y REX, y la fuerte sequía ocurrida en la segunda mitad de 2008. Como consecuencia, ha caído tanto la importación de fertilizantes como su producción nacional.

Es interesante marcar que, contrariamente a lo que plantean CyDB, la política energética del gobierno no ha contribuido a bajar el precio doméstico de los fertilizantes

y otros agroquímicos. En primer lugar, los agroquímicos son insumos mayoritariamente importados con lo cual los derechos de importación sobre el petróleo no disminuyen el precio doméstico de productos como fertilizantes y pesticidas. En segundo lugar, la producción local de fertilizantes cayó en 2007, antes de que caiga el consumo del sector agrícola, como consecuencia de las restricciones energéticas que enfrentó la economía Argentina y que, como fuera señalado por Guadagni, han sido producidas por la política gubernamental. Esto puede verse en el Gráfico 7, que muestra un índice de producción industrial de fertilizantes en la provincia de Buenos Aires. La fuerte caída del índice en el año 2007 está vinculada con los cortes al suministro de gas que experimentaron algunas empresas importantes del sector.

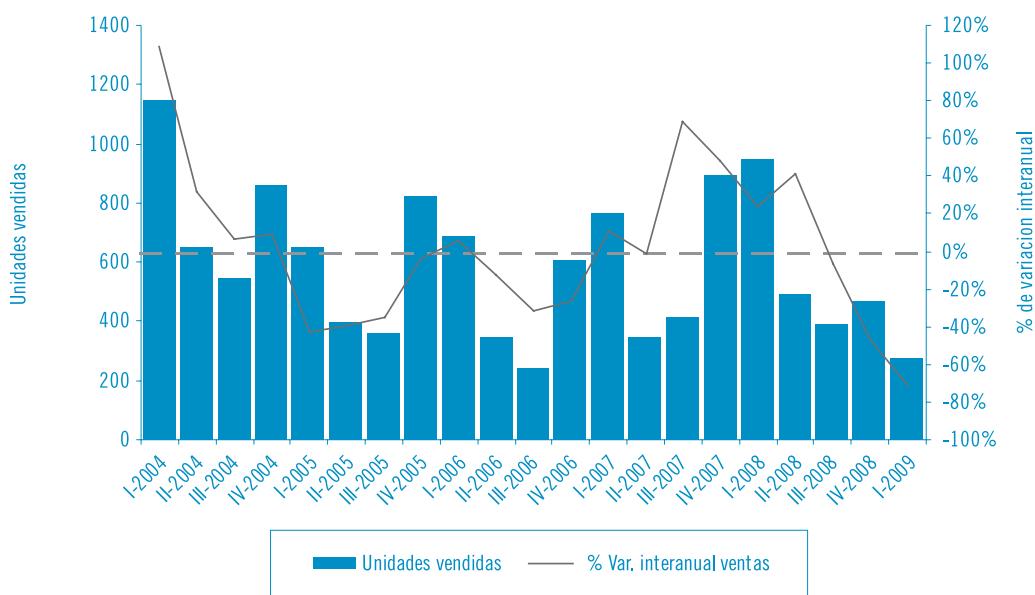
Similar caída de la demanda derivada por maquinarias agrícolas comienza a verse desde fines del año 2007. Los Gráficos 8.a hasta 8.d muestran la evolución de las ventas trimestrales de cosechadoras, tractores, sembradoras y otros implementos agropecuarios desde 2004. De acuerdo a los informes sobre maquinarias agrícolas publicados por el Indec, del total de cosechadoras y tractores comercializados, alrededor del 20% son de producción nacional. Respecto de la categoría de Otros Implementos, entre el 65% y el 75% de las ventas facturadas son de producción nacional, mientras que en el caso de sembradoras, casi el 100% de las comercializadas son nacionales.



En los casos de cosechadoras y sembradoras, en 2004 se alcanzaron los mayores niveles de ventas trimestrales (en número de unidades vendidas). En tractores, los máximos de la serie ocurrieron hacia finales de 2007 y en el tercer trimestre de 2008. Observando los porcentajes de variación interanual de las ventas, el patrón común es la caída en la tasa de crecimiento desde finales de 2007 y comienzos

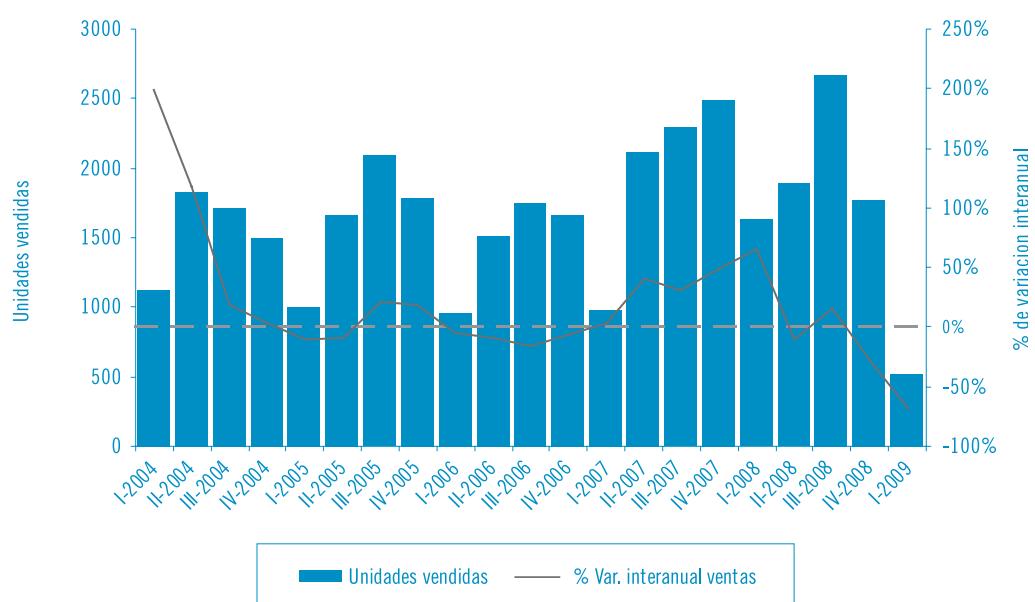
de 2008. Más aún, los niveles de ventas también han caído, siendo el más notorio el rubro sembradoras, con cinco trimestres de caídas interanuales. La mayor presión tributaria por aumento de los DEX en noviembre de 2007 y el conflicto desatado a partir de la Resolución 125 del Ministerio de Economía sobre DEX móviles en marzo de 2008 parecen haber sido cruciales.

Gráfico 8 a. Ventas de Cosechadoras desde año 2004 - Por trimestre



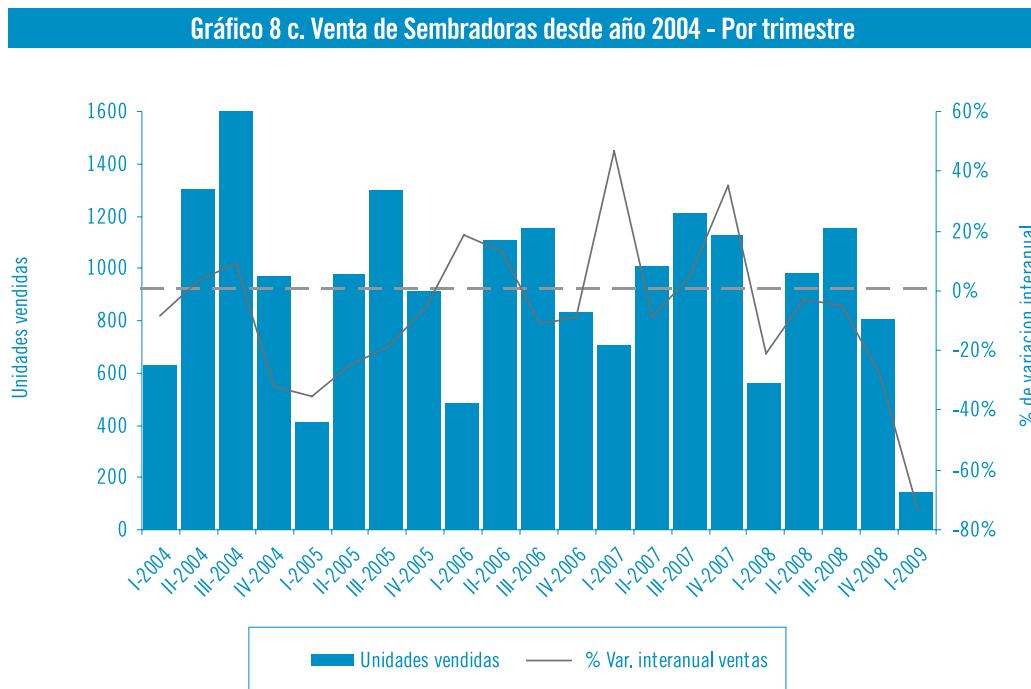
Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec.

Gráfico 8 b. Venta de Tractores desde año 2004 - Por trimestre

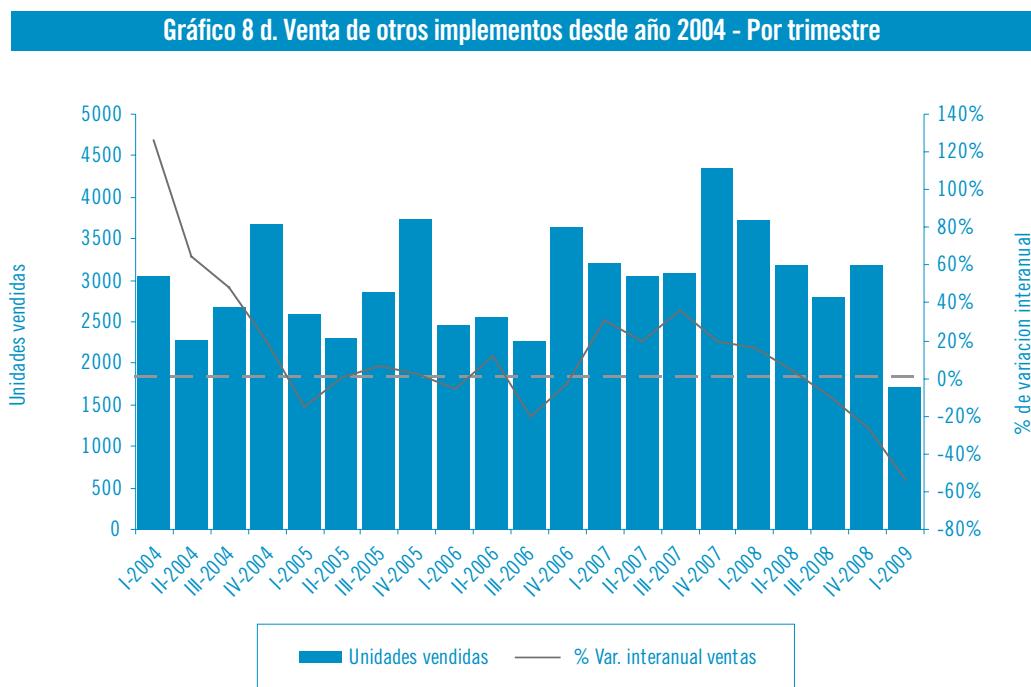


Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec.





Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec.



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec.



Las variaciones en las ventas de maquinarias están muy relacionadas con los precios recibidos por los productores agrícolas. Debe notarse que en el año 2004 los precios agrícolas, en términos reales, tuvieron una tendencia decreciente, mientras que entre los años 2005 y 2006 estuvieron relativamente estables. En 2007, empujados por la demanda externa, los precios agropecuarios empezaron a exhibir una tendencia creciente, la que fue acompañada por el crecimiento de las ventas de maquinarias (Gráficos 9.a, .b y .c). En el último trimestre de 2007 el Gobierno implementó un importante aumento en los DEX de los productos agrícolas y, sumado al conflicto por los DEX móviles en marzo de 2008, impactaron negativamente sobre la demanda derivada por maquinarias de productores agropecuarios.<sup>14</sup>

### III.3.3 Impactos en el Empleo y los Salarios

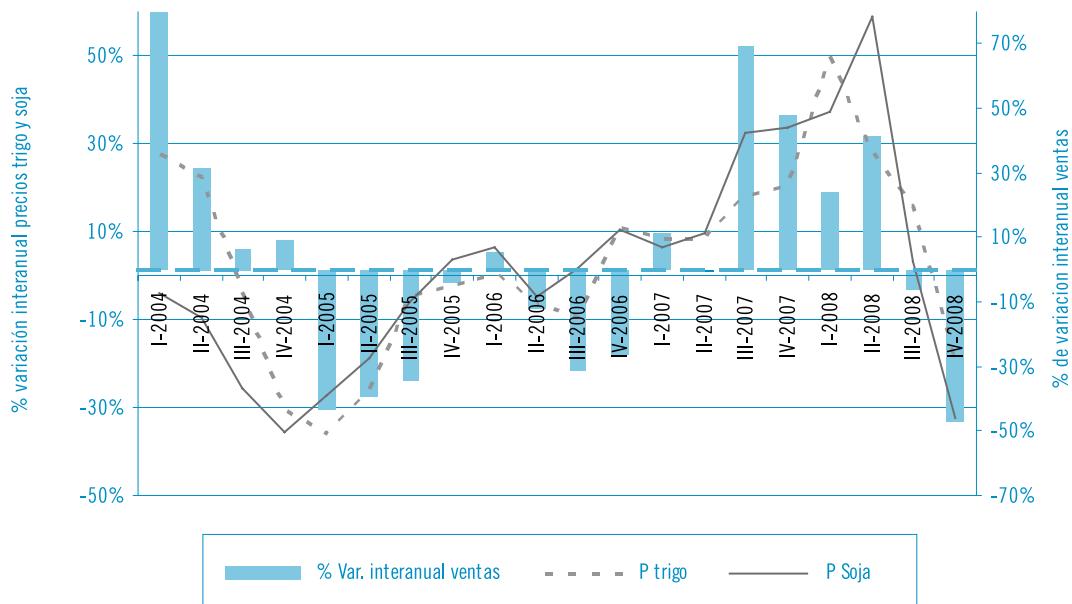
Otro de los puntos de discusión con los resultados de CyDB es que al aumentar el precio de los alimentos se produce inevitablemente un deterioro del salario real debido a que

los salarios nominales permanecen constantes. En primer lugar, estos autores asumen como regla de cierre que el mercado de trabajo ajusta por cantidad en la medida que la tasa de desempleo sea superior al 2,5%, una tasa de desempleo sumamente ambiciosa que entre los economistas podría ser considerada menor a la 'friccional' o 'tasa natural de desempleo'. La implicancia de este supuesto es que, al aumentar el producto agroindustrial por eliminación de los DEX, no se generarán aumentos significativos de salarios. En segundo lugar, las diferencias sobre la creación de empleo tienen que ver con las diferencias en la expansión del producto ya mencionadas.

Investigaciones recientes han sugerido que parte del incremento de los precios al productor puede trasladarse a los salarios -la magnitud depende de la elasticidad salarios-precios. (Cuadro 5).

Según los datos del cuadro anterior, en septiembre de 2002 el precio de la soja era un 64% superior respecto del promedio de los años 2000 y 2001. Los precios del trigo

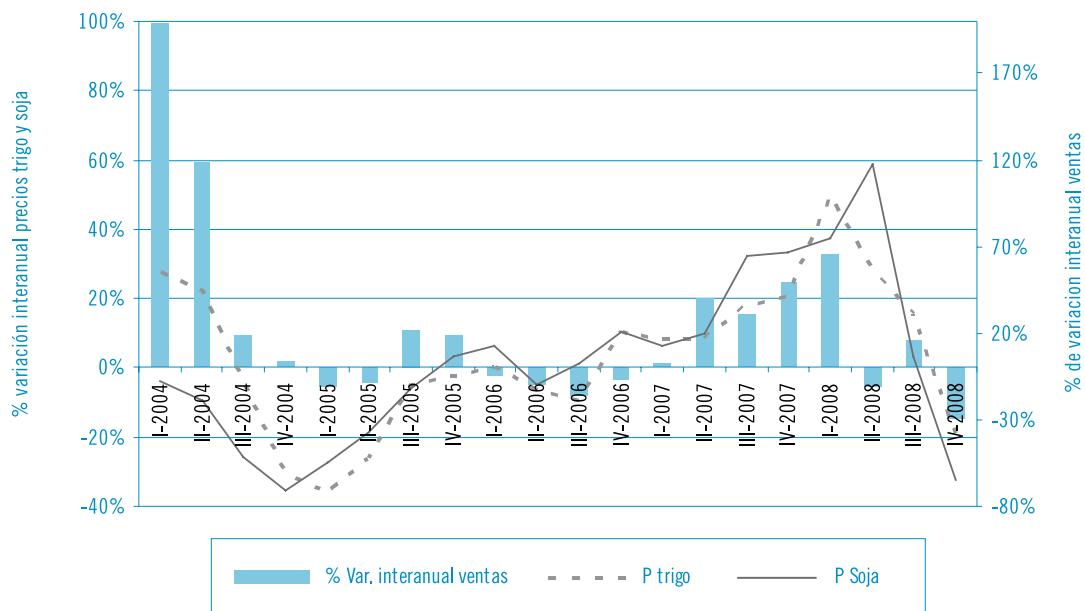
Gráfico 9 a. Tasas de Variación Interanual de Venta de Cosechadoras y Precios Agrícolas (FAS en moneda constante)



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec y SAGPyA.

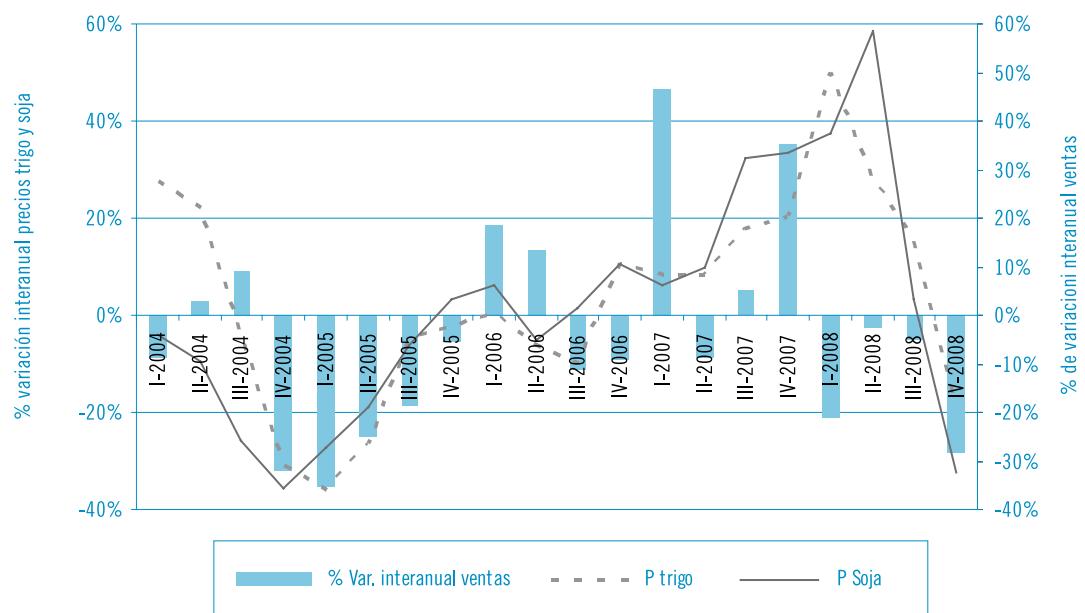
<sup>14</sup> Estimaciones lineales simples muestran una relación positiva y estadísticamente significativa entre precios al productor y compra de maquinarias. Por ejemplo, a partir de modelos de regresión con las variables en primeras diferencias, la elasticidad de la demanda derivada por maquinarias (tractores y cosechadoras) respecto del precio del trigo se sitúa entre 1,4 y 1,9.

**Gráfico 9 b. Tasas de Variación Interanual de Venta de Tractores y Precios Agrícolas (FAS en moneda constante)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec y SAGPyA.

**Gráfico 9 c. Tasas de Variación Interanual de Venta de Sembradoras y Precios Agrícolas (FAS en moneda constante)**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec y SAGPyA.



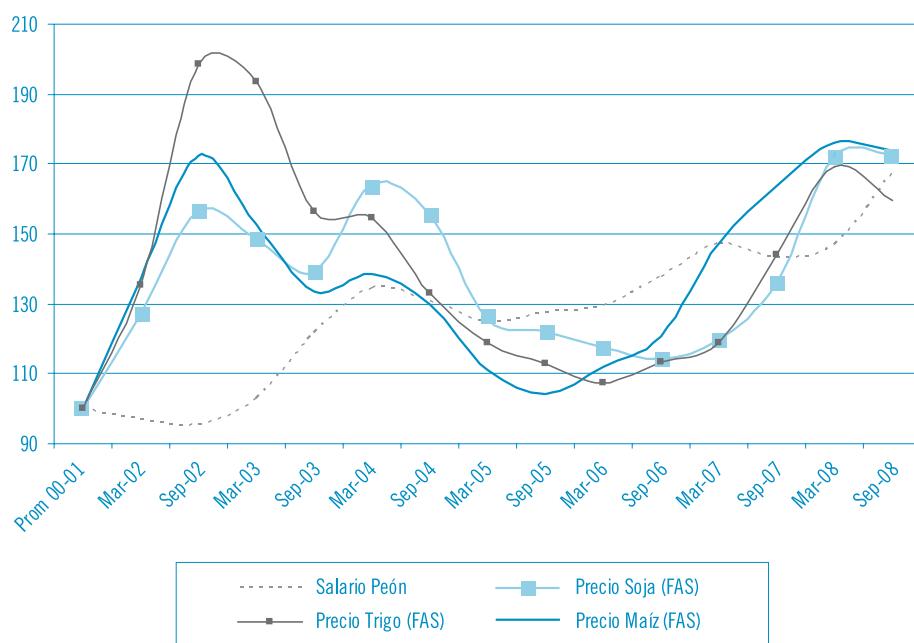
**Cuadro 5. Salarios y Precios al Productor Agrario**  
(Pesos constantes de enero 2000)

Mes	Salario Peón		Precios al Productor					
			Soja		Maíz		Trigo	
	\$/mes (*)	Var. % respecto prom. 2000-2001	\$ / tn	Var. % respecto prom. 2000-2001	\$ / tn	Var. % respecto prom. 2000-2001	\$ / tn	Var. % respecto prom. 2000-2001
mar - 00	286,5		174,3		82,4		100,3	
sep - 00	288,3		174,8		72,0		109,2	
mar - 01	289,4		154,4		78,3		114,8	
sep - 01	291,6		178,9		87,0		116,5	
mar - 02	268,1	-7%	254,2	49%	132,2	65%	181,4	65%
sep - 02	284,4	-2%	279,7	64%	143,2	79%	256,7	133%
mar - 03	310,7	8%	227,6	33%	101,3	27%	169,6	54%
sep - 03	392,5	36%	247,2	45%	111,9	40%	175,6	59%
mar - 04	384,1	33%	313,7	84%	109,9	38%	164,8	50%
sep - 04	370,6	28%	216,5	27%	97,5	22%	128,5	17%
mar - 05	351,9	22%	213	25%	79,9	-0,1%	133,7	21%
sep - 05	385,0	33%	203,7	19%	86,7	8%	115,3	5%
mar - 06	362,8	26%	196,5	15%	92,5	16%	121,2	10%
sep - 06	431,6	49%	192,9	13%	100,6	26%	128,4	17%
mar - 07	419,7	46%	215,6	26%	135,2	69%	133,4	21%
sep - 07	407,2	59%	247,4	45%	126,2	58%	184,3	67%
mar - 08	441,4	81%	339,6	99%	155,3	94%	189,1	72%
sep - 08	525,9	128%	250,2	47%	122,3	53%	162,7	48%

Fuente: elaboración propia con datos de salarios rurales de AACREA y precios de SAGPyA

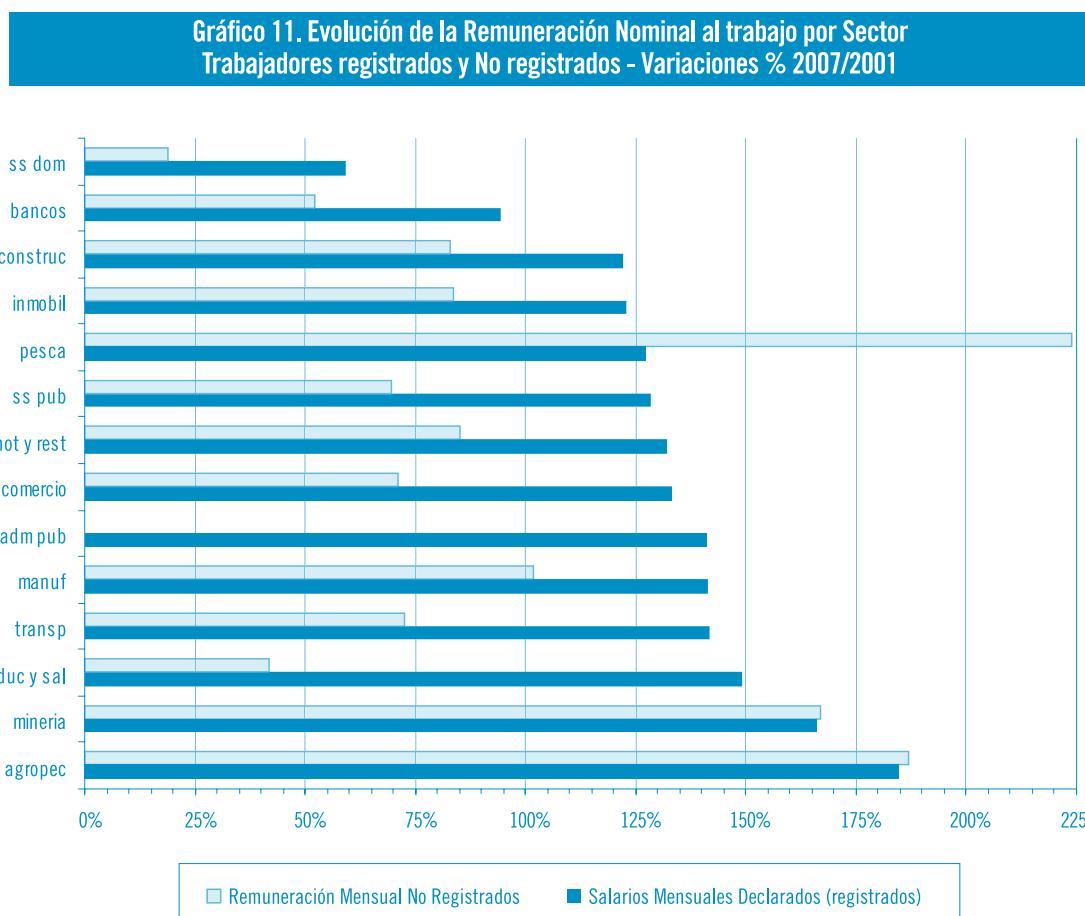
Nota: (\*) Hasta 2006 inclusive deflacionado por IPC-GBA; desde 2007 ajusta por variación mensual del IPC-San Luis  
Para los precios de productos agropecuarios se tomaron cotizaciones de Rosario (soja y maíz) y Bahía Blanca (trigo) y se deflacionaron con el Índice de Precios Internos Mayorista - Indec.

**Gráfico 10. Dinámica de salarios rurales y precios al productor**  
(Promedio 2000-2001=100 - promedios móviles de los últimos dos períodos)



Fuente: Elaboración propia con datos de salarios rurales de AACREA y precios de SAGPYA





Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec.

y el maíz aumentaron un 133% y 79%, respectivamente, con relación de los promedios de los dos años anteriores. A partir de 2003, los precios de los productos agrícolas comenzaron a caer en términos reales, mientras que los salarios rurales empezaron a subir. En septiembre de 2003 el salario real de un peón era un 36% mayor al promedio de 2000 y 2001, mientras que los precios agrícolas rondaban entre un 40% y un 59% por encima de los promedios 2000-2001. Es decir, luego de casi dos años, considerando un incremento promedio del 46% para los productos, los salarios ajustaron un 78% de ese crecimiento.

El Gráfico 10 contribuye a interpretar mejor esta dinámica de precios y salarios rurales. Las series presentadas son índices base 2000-2001 = 100, y están construidas de acuerdo a promedios móviles de los últimos dos períodos de manera de eliminar variaciones transitorias. Como puede apreciarse, luego del impacto de la devaluación de comienzos de 2002, las series de salarios y precios convergieron entre septiembre de 2004 y marzo de 2005. En otras palabras, luego de casi de tres años, los precios recibidos por los productores y los

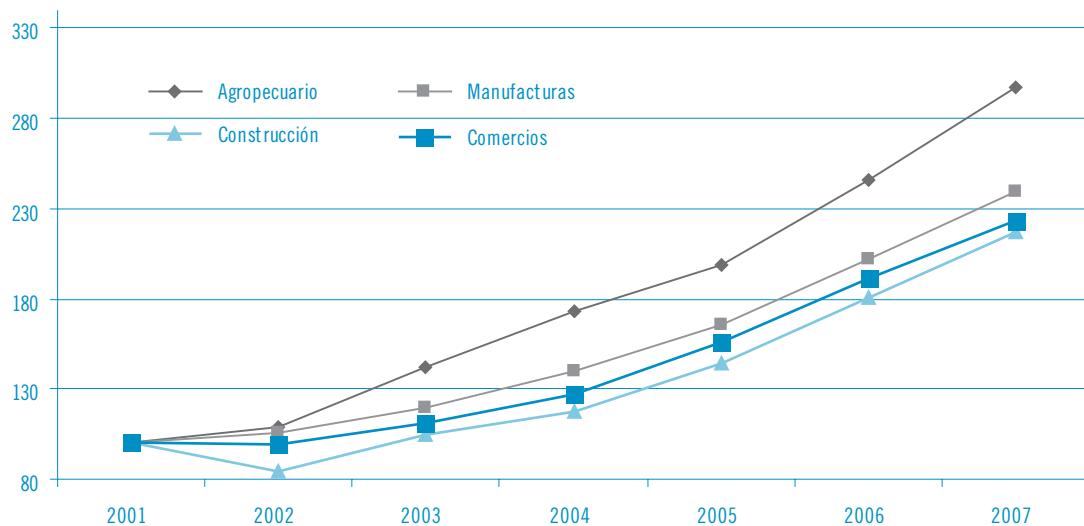
salarios rurales (en términos reales) alcanzaron porcentajes de incrementos similares (entre 25% y 30%) respecto del promedio 2000-2001.

El mismo gráfico muestra el crecimiento del precio al productor en el año 2007 como consecuencia del aumento en los precios internacionales. En este caso, la convergencia se alcanzó en tan sólo un año (septiembre de 2008), posiblemente como consecuencia de una menor tasa de desempleo en la economía, que repercutió en un aumento salarial más veloz.

Dos puntos adicionales valen la pena resaltar. El primero es que los aumentos en las remuneraciones al factor trabajo en el sector agropecuario se han observado tanto para trabajadores registrados como para aquellos del mercado informal. Como puede observarse en el Gráfico 11, las remuneraciones nominales de trabajadores registrados y no registrados en el sector agropecuario aumentaron en proporciones similares en el período 2001 a 2007 (185% y 187%, respectivamente).



**Gráfico 12. Evolución de la Remuneración al Trabajo por Sector - Años 2001 a 2007**  
**Remuneración Nominal de Trabajadores Registrados y No Registrados - Base 2001 = 100**



Fuente: Elaboración propia sobre datos de Indec.

El segundo punto es la dinámica observada en la remuneración a trabajadores de sectores no vinculados a actividades agropecuarias. Luego de los cambios de precios relativos ocurridos a partir de la devaluación de 2002, los salarios del sector agropecuario fueron los primeros en crecer, seguidos por los salarios del sector manufacturero. En los sectores productores de bienes no transables es donde los salarios evolucionaron más lentamente. Es decir, el mercado ajustó los salarios teniendo en cuenta las variaciones en el valor de la productividad marginal del trabajo por sectores.

Finalmente, además de esta evidencia reciente en Argentina, existen antecedentes de estudios que demuestran que los salarios mejoran cuando suben los precios de los productos exportables argentinos. Uno de ellos es el trabajo de Porto y Sanguinetti (2005). El objetivo de ese trabajo es investigar el rol potencial de la liberalización mundial del precio de los bienes agroindustriales.

La metodología utilizada parte de considerar un cambio exógeno en los precios internacionales de los bienes agroindustriales y calcular el impacto sobre los precios internos, el costo de la canasta de consumo de los pobres y la línea de pobreza con ingresos individuales constantes. El segundo paso es estimar cómo se modifican los ingresos familiares ante cambios en los precios externos de los bienes

considerados. El tercero es recalcular la pobreza teniendo en cuenta tanto la variación en el costo de la canasta de alimentos como en los ingresos individuales.

El impacto sobre los ingresos individuales de los trabajadores lo calculan en base a sus estimaciones de las elasticidades salarios-precios. Los datos de empleo, salarios, características individuales y educación los obtienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC. Como la EPH no contiene información de precios, los obtienen a partir de los valores de exportación de los bienes que resultan de las estadísticas de comercio exterior del INDEC. Los trabajadores se clasifican en tres grupos según su calificación: con educación primaria; con educación secundaria completa y con educación universitaria. Las elasticidades salarios-precio se reproducen en el cuadro siguiente. Un resultado importante es que las elasticidades estimadas no son muy diferentes entre regiones y entre individuos con distintos niveles de educación (alrededor de 0,7).

Estos resultados implican que la liberalización del comercio de los bienes agroindustriales disminuye la pobreza en todas las regiones. Esto se debe a que la elasticidad salarios-precios (que determina el impacto sobre los ingresos individuales) es mayor que la elasticidad del gasto total con respecto a precios (manteniendo el resto



Cuadro 6. Elasticidades Salarios-Precio Agro-Industria

	Gran Bs.As.	Pampa	Nordeste	Noroeste y Cuyo	Patagonia
<b>Precio de Exportaciones Agropecuarias</b>					
<b>No Calificado</b>	<b>0,71</b> (0,13)	<b>0,71</b> (0,10)	<b>0,85</b> (0,11)	<b>0,69</b> (0,14)	<b>0,69</b> (0,15)
<b>Semi - Calificado</b>	<b>0,57</b> (0,12)	<b>0,73</b> (0,10)	<b>0,81</b> (0,15)	<b>0,74</b> (0,18)	<b>0,60</b> (0,19)
<b>Calificado</b>	<b>0,82</b> (0,23)	<b>0,84</b> (0,16)	<b>0,58</b> (0,19)	<b>0,74</b> (0,21)	<b>0,41</b> (0,28)

Nota: Los coeficientes están en negrita y los estadísticos t entre paréntesis. La regresión es salarios (en logs) contra precios de exportaciones agropecuarias (en logs).

de los precios y las cantidades consumidas constantes). Esta elasticidad determina el impacto de los precios sobre el costo de la canasta de consumo de los pobres.

El trabajo estima adicionalmente el impacto sobre el empleo y desempleo. El resultado es que un 10% de aumento en el precio de los exportables agroindustriales disminuye la tasa de desempleo en alrededor del 10%.

Nótese que el trabajo de NyP se basó en la elasticidad salarios-precios estimada por Porto y Sanquinetti para calcular cómo la eliminación de los DEX y REX impactaría en los ingresos de los trabajadores. Por el contrario, en el trabajo de CyDB, el efecto sobre los salarios está determinado por la regla de comportamiento asumida para el mercado de trabajo.

Finalmente, en un estudio reciente Sanchez, Alzua y Butler (2008) analizan el impacto que tienen las barreras técnicas al comercio sobre las exportaciones y el mercado de trabajo argentinos. El estudio fue realizado con información a nivel de firmas del sector manufacturero. Los resultados hallados son consistentes con la evidencia presentada: las restricciones al comercio asociadas con requerimientos de estándares productivos y regulaciones técnicas disminuyen los salarios promedio de las firmas exportadoras. Aún sin ser un estudio específico del sector agroindustrial, se sostiene la idea de que el aumento de las exportaciones se vincula con mejores salarios.

### III.3.4 Ajuste del Tipo de Cambio Real y Enfermedad Holandesa

Un tema importante de discusión en CyDB es el efecto que tendría la eliminación de los DEX sobre el tipo de cambio. El aumento de la oferta de divisas por el crecimiento de las exportaciones disminuiría el tipo de cambio y ocasionaría una suerte de “enfermedad holandesa” sobre la industria que compite con productos importados, con caídas del PIB del 2,1% para el sector no-agroindustrial. Los autores critican el trabajo de NyP por no abordar el problema de la potencial apreciación del tipo de cambio. Sin embargo, como se demuestra a continuación, la forma en la cual CyDB introducen el tipo de cambio en el modelo es ad-hoc, siendo que para un tratamiento completo deberían incluir el funcionamiento de los mercados cambiario y monetario.

La enfermedad holandesa es el nombre que se le asigna al efecto potencialmente negativo que podría tener el gran auge de un bien de exportación sobre el resto de la economía. El término se origina a partir del descubrimiento de una importante reserva de gas natural en Holanda en 1959. El fuerte crecimiento de las exportaciones de este recurso natural provocaron la entrada de grandes cantidades de divisas, que apreciaron la moneda local, y disminuyeron la competitividad del resto de los productos comercializables. A partir de un proceso de des-industrialización, en un lapso aproximado de 15 años el empleo en el sector de manufacturas holandés cayó 15%, multiplicándose por cinco la tasa de desempleo de la economía.



Nótese que, inicialmente, el término “enfermedad holandesa” hacía referencia al problema originado a partir del boom de una actividad extractiva (gas, petróleo, minería). Siendo una actividad basada en recursos no renovables, los beneficios del boom para la economía serían transitorios, pero podrían generar perjuicios permanentes con la destrucción de sectores menos competitivos.

A partir del trabajo publicado por Corden y Neary (1982), se extendió el nombre de enfermedad holandesa al caso en el cual hay un sector moderno y en auge (no necesariamente extractivo) y otro tradicional y no competitivo. En este caso, el análisis se enfocó hacia los efectos ocasionados en el mediano plazo sobre la reasignación de recursos a partir de un crecimiento asimétrico de dos industrias.

En el modelo simple del paper de Corden y Neary, el único factor móvil entre sectores es el trabajo, y se muestra que la des-industrialización del sector menos competitivo se manifiesta en caídas de la producción y el empleo, el empeoramiento del balance comercial del sector, y la disminución de la renta al factor específico. También se produce una apreciación real, con un aumento del precio relativo de los bienes no transables respecto de los transables. Los autores mencionan que este último efecto ha sido usualmente criticado como la causa de la des-industrialización pero que, sin embargo, debe ser visto como el síntoma que muestra la economía en su dinámica de ajuste hacia el nuevo equilibrio posterior al boom.<sup>15</sup> Por

su parte, como ha sido señalado por Krugman (1987), un punto importante es si el shock de “buena suerte” ha sido transitorio o permanente. Cuando es transitorio, el análisis puede asemejarse al caso de la explotación de un recurso natural no renovable.

Volviendo a los resultados de CyDB, es conveniente hacer algunas salvedades. En primer lugar, la apreciación del tipo de cambio ante una eliminación de DEX es estimada en 3,47%, lo cual no parece ser de una magnitud significativa como para producir una enfermedad holandesa. Para marcar este punto, alcanza sólo con notar que en el año 2006, tomando el IPIM como deflactor, el tipo de cambio real se apreció un 6,7%, es decir casi el doble del porcentual que, según estos autores, sería capaz de producir la destrucción de la industria nacional. Adicionalmente, no luce del todo importante una caída del 2,1% del PIB no agro-industrial, sobre todo teniendo en cuenta que es un efecto de corto plazo y que no incluye los eventuales derrames que generaría el sector agroindustrial en el largo plazo. Adicionalmente, CyDB no muestran los efectos sobre el sector de no transables (servicios), y es en este sector donde se incrementan los precios relativos como consecuencia de la apreciación del tipo de cambio en el contexto de un modelo de enfermedad holandesa.

En segundo lugar, la estructura productiva argentina de los últimos 20 años es muy distinta a la de mediados del siglo XX. En los años '50, las demanda de importaciones

**Cuadro 7. Demanda de Productos Importados por Grandes Sectores de la Matriz Insumo-Producto**

Porcentajes sobre el Total de Importaciones

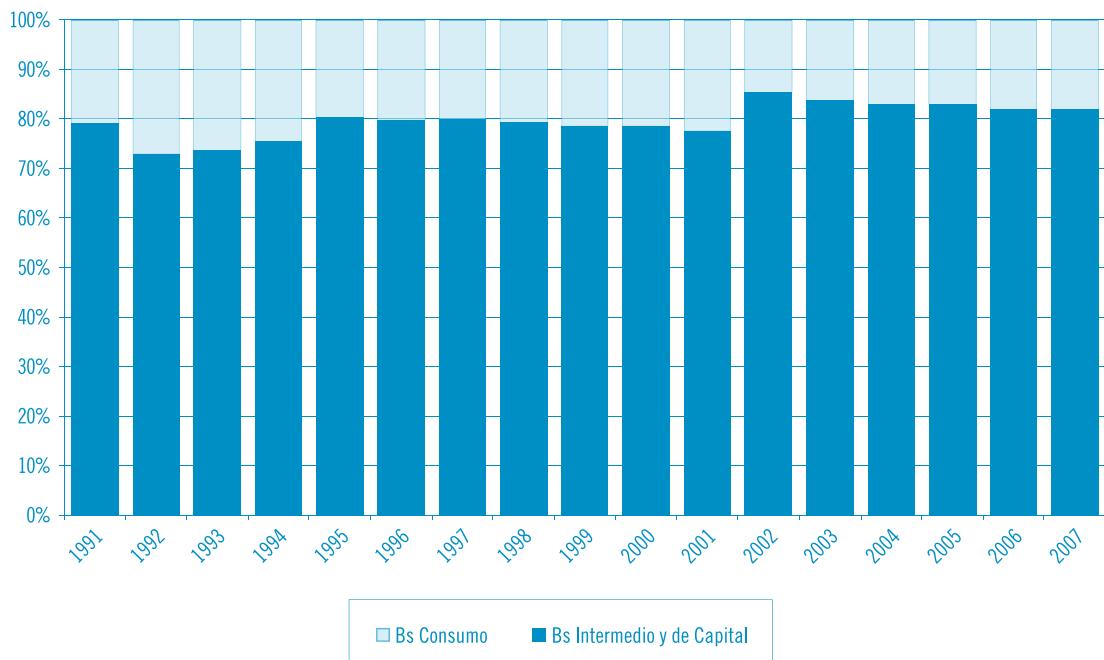
Año Matriz Ins.- Prod	Demanda intermedia			Demanda final		
	Agrop.+ Agroind.	Resto	Subtotal	Inv. Bruta Fija	Resto	Subtotal
1950	1,3%	14,7%	16,0%	19,6%	64,4%	84,0%
1953	0,9%	13,0%	13,9%	27,2%	58,9%	86,1%
1963	1,4%	21,8%	23,1%	25,6%	51,3%	76,9%
1973	2,4%	27,8%	30,2%	13,7%	56,0%	69,8%
1997	5,0%	50,1%	55,1%	23,4%	21,5%	44,9%

Fuente: elaboración propia sobre datos de las matrices Insumo-Producto publicadas por Ing. R. Frank.

<sup>15</sup> Es necesario aclarar que Corden y Neary desarrollan este modelo para formalizar los procesos de industrialización experimentados por países como Irlanda, Japón y Suiza.



**Gráfico 13. Uso Económico de las Importaciones**  
En % - Años 1991 a 2007



Fuente: elaboración propia sobre datos de Indec.

para usos intermedios más aquellas que constituyan inversión bruta fija oscilaba entre el 35% y el 40% de las importaciones totales. Más del 60% de las importaciones eran bienes de consumo. Desde los años '90, por el contrario, las importaciones para inversión bruta fija y para ser usada como demanda intermedia han representado, con algunas oscilaciones leves, el 80% del total de importaciones (Cuadro 7 y Gráfico 13). Es decir, el impacto de una apreciación de la moneda no tendría un impacto directo negativo sobre la competitividad de ciertos sectores productivos, que verían abaratados sus insumos.

En tercer lugar, el comportamiento reciente de la macroeconomía ha generado una serie de desequilibrios que no son tenidos en cuenta por el MEGC de CyDB. La regla de cierre del sector externo (superávit comercial constante) implica una situación en la cual la oferta de divisas es mayor a su demanda, por lo cual el tipo de cambio real tiende a apreciarse, sea a través de una reducción del tipo de cambio nominal (en el caso de no haber intervención del Banco Central) o por aumento de los precios internos (si el Banco Central aumenta la oferta monetaria para comprar las divisas excedentes).

<sup>16</sup> Fuente: Nadin Argañaraz, Instituto Argentino de Análisis Fiscal.

Bajo esta última situación, la expansión de la oferta monetaria expande la demanda agregada. Sin una política de gasto público compensatoria y con la economía funcionando al límite de la capacidad instalada, la expansión en la demanda agregada tiende a generar aumentos de precios.

El Cuadro 8 exhibe la evolución reciente de los agregados monetarios en Argentina. La cantidad de billetes y monedas en poder del público más los depósitos en cuenta corriente y cajas de ahorro (M2), aumentaron 75% entre 2006 y 2008.

En cuanto al comportamiento fiscal, el resultado primario del gobierno nacional pasó de 3,9% del PIB en 2004 a 3,1% en 2008. El resultado fiscal (luego del pago de intereses) pasó del 2,6% al 1,4% en el mismo período. Considerando el ahorro fiscal consolidado entre Nación y Provincias esto es más marcado: el resultado primario pasó de 5,2% en 2004 a 2,8% en 2008, mientras que el resultado fiscal lo hizo de 3,5% a 0,8%.<sup>16</sup>



### Cuadro 8. Agregado Monetarios en Argentina

Período 2002 - 2008  
(millones de \$)

Año	M1	M2	M3	Crecimiento Anual (%)		
2002	24,907	35,507	63,827	39,84	46,70	85,99
2003	26,276	29,068	67,894	5,50	-18,13	6,37
2004	54,575	73,982	113,267	107,70	154,51	66,83
2005	67,509	91,626	139,231	23,70	23,85	22,92
2006	84,503	112,867	170,413	25,17	23,18	22,40
2007	125,166	161,176	172,739	48,12	42,80	1,36
2008	153,048	197,848	209,878	22,28	22,75	21,50
<b>Var.% 2008/2006</b>	<b>81%</b>	<b>75%</b>	<b>23%</b>			

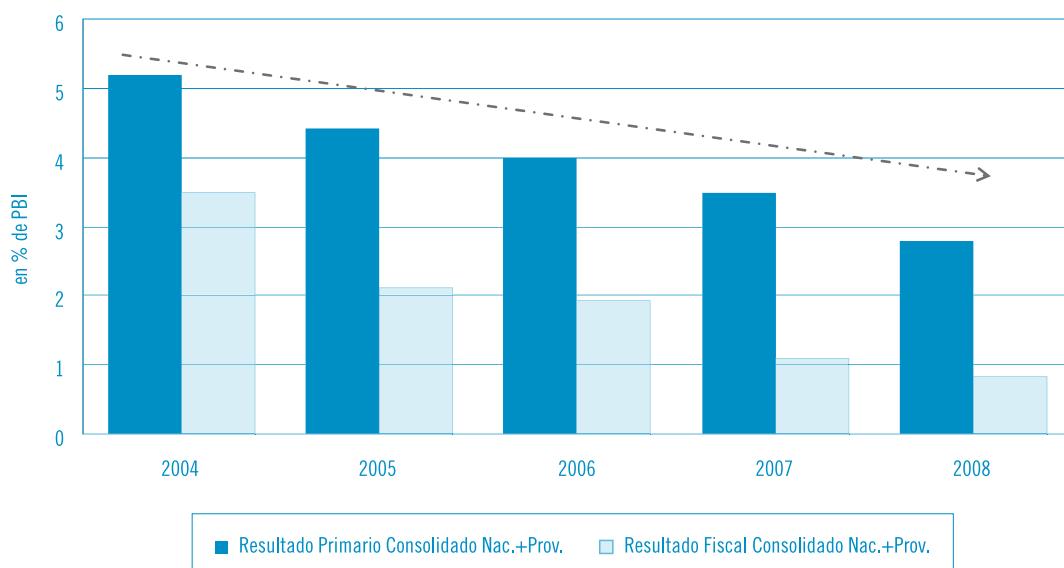
Fuente: elaboración propia sobre datos de BCRA.

### Cuadro 9. Resultado Primario y Resultado Fiscal del Gobierno Nacional y Consolidado Nación + Provincias

En % del PIB

Año	Resultado Primario Gob. Nac.	Resultado Fiscal Gob. Nac.	Resultado Primario Consolidado Gob. Nac.	Resultado Fiscal Consolidado Gob. Nac.
2004	3,9	2,6	5,2	3,5
2005	3,7	1,8	4,4	2,1
2006	3,5	1,8	4	1,9
2007	3,2	1,1	3,5	1,1
2008	3,1	1,4	2,8	0,8

### Gráfico 14. Resultados Primario y Fiscal del Sector Público Consolidado (Nación y Provincias) - %PIB



La disminución del resultado fiscal es explicada principalmente por el fuerte aumento del gasto público. Entre 2006 y 2008 el gasto primario del gobierno nacional creció 94%. El rubro que más se incrementó son las transferencias corrientes al sector privado, que representaban un 4,2% del PIB a fines de 2008.

En definitiva, el gobierno argentino no ha seguido una política de sostenimiento del superávit fiscal real constante, como postulan CyDB para la regla de cierre macroeconómica. Por su parte, la combinación de políticas monetarias y fiscales ha hecho que el tipo de cambio real disminuya como consecuencia del aumento de los precios internos.

Como se muestra a continuación, los precios domésticos de los alimentos han subido notablemente a pesar de la creciente intervención mediante DEX y REX, evidenciando la existencia de un desequilibrio macroeconómico que no está directamente generado por el boom en el comercio de commodities agropecuarios.

El siguiente cuadro es reproducido de Lema (2008). Entre mayo de 2006 y julio de 2008, en respuesta a un aumento del 103% del precio internacional del trigo, el gobierno aumentó los DEX desde 20% a 28% e instrumentó REX que equivalieron a un 14% de arancel adicional. Uno de sus objetivos fue disminuir el aumento de los precios de la canasta básica que tuvieran al trigo como insumo. Sin embargo, se puede advertir que el precio de la harina de trigo subió casi 95%, el de los fideos secos casi 108%, y el de la pre-pizza 177%. Estos datos apuntalan las afirmaciones anteriores respecto de los efectos de la combinación de políticas fiscales y monetarias expansivas.

### III.3.5 Supuesto de país grande

Finalmente, debe discutirse otro de los supuestos del modelo de Cicowicz y Díaz Bonilla. Es el que se refiere a la Argentina como un “país no-pequeño”. Sostienen que la eliminación de los DEX empeoraría los términos de intercambio un 0,6%. Aunque aclaran que corriendo el modelo con el

**Cuadro 10. Precio del Trigo y Componentes seleccionados del IPC**

(mayo 2006-julio 2008)

Producto	Precio mayo 2006	Precio Julio 2008	Var. %
Trigo (Precio FOB US\$/ton)	163	331	103,07
Harina de trigo (\$/Kg.)	0,97	1,89	94,85
Fideos secos (\$/500g)	1,91	3,97	107,85
Facturas (\$/docena)	3,89	8,28	112,85
Pre pizza (\$/unidad)	1,29	3,58	177,52

Fuente: Lema (2008)

**Cuadro 11. Participación de las Exportaciones Argentinas en el Comercio Mundial**

Productos Seleccionados - Año 2006

Producto	Participación en Tn comercializadas
Trigo	7,7%
Maíz	10,9%
Soja	11,6%
Aceite de Soja	50,2%
Harina de Soja	41,1%
Carne Vacuna	6,0%

Fuente: elaboración propia sobre datos de FAO



supuesto de país pequeño los resultados cualitativos respecto de desempleo y pobreza son los mismos, los resultados numéricos no son mostrados. Debe notarse que con el supuesto de país grande el aumento del desempleo es estimado en 1,1 puntos porcentuales. Por lo tanto, si los términos de intercambio no cambiase el impacto sobre el desempleo sería aún menor. Debe recordarse aquí que estos son estimaciones de corto plazo.

Por otro lado, aunque sostienen que el supuesto de país grande no es importante para los hallazgos del trabajo, realizan un análisis de impuesto óptimo y concluyen los derechos de exportación óptimo deberían ser un 80% más altos que los que regían en 2005 (página 32, nota 15 al pie de página). Por ejemplo, los DEX sobre cereales deberían ser 43,2%, y los de oleaginosas el 52,2% si el objetivo fuese maximizar el PIB real. Si el objetivo fuese maximizar el empleo, estas alícuotas deberían ser aún mayores.

Para marcar lo erróneo de este análisis, el Cuadro 10 muestra la participación de Argentina en los mercados internacionales de los principales productos. Con excepción de la soja y sus derivados, el resto de los commodities agropecuarios argentinos alcanza como máximo una participación del 10% de lo comercializado internacionalmente.

Aquí debe reconocerse la afirmación hecha por CyDB en nota 15 de pie de página 32, en cuanto a que estos resultados deben tomarse con cautela debido a la incertidumbre respecto de la forma de las curvas de demanda internacionales asumidas en el MEGC de la economía global. Esto no hace más que confirmar la crítica a los modelos de equilibrio general computado como una caja negra en la cual los hallazgos son de difícil interpretación, con gran sensibilidad a los cambios en las especificaciones y en los valores de los parámetros, más aún cuando el estudio no es sobre pequeños cambios marginales sino sobre la eliminación de alícuotas impositivas (explícitas e implícitas) que gravan la producción con más del 30%.

#### IV. Conclusiones

En este capítulo se hizo una revisión y análisis comparativo de trabajos recientes enfocados a estudiar el efecto potencial para la economía argentina de una eliminación de los derechos de exportación y de las restricciones cuantitativas a las exportaciones. Los dos trabajos contrastados fueron el de Nogués et al (2007) y el de Cicowicz et al (2008).

Se ha mostrado la divergencia de resultados entre los dos estudios, resaltando que obedecen a diferencias metodológicas, cada una con sus puntos a favor y sus puntos en contra. El enfoque de los MEGC tiene la ventaja de considerar a la economía como un sistema cerrado e interrelacionado en el cual, a diferencia de lo que ocurre en el análisis de equilibrio parcial, las variables hallan sus valores de equilibrio en forma simultánea. Sin embargo, tiene múltiples desventajas: los resultados suelen ser altamente sensibles a cambios en su especificación, de difícil validación por ser no-estocásticos, y de complicada interpretación (el problema de la “caja negra”); son estáticos y describen cambios fundamentalmente de corto plazo; etc.

Ante las diferencias en metodologías, resulta importante al análisis de la evidencia reciente y su contrastación con los hallazgos de ambos estudios. Aquí es donde se han encontrado numerosas pruebas que apoyan los resultados obtenidos en el trabajo de NyP de 2007. Fundamentalmente, una oferta agropecuaria que responde a los incentivos, con niveles de producción que comienzan a disminuir en respuesta a precios desfavorables; efectos que se trasladan en la cadena por caída de la demanda derivada por parte de los productores; y salarios que han respondido ante situaciones de precios agropecuarios ascendentes.

Los resultados con relación a la pobreza son similares, teniendo en cuenta que el enfoque de CyDB carece de la dinámica de largo plazo. Para el corto plazo, NyP obtienen resultados semejantes (aumentos de 2,6% en la incidencia de la pobreza) pero, a diferencia de Cicowicz y Díaz Bonilla, proponen medidas compensatorias (subsidios focalizados) que permitirían eliminar dicho efecto nocivo pero temporal.

Respecto de la cuestión fiscal, no es cierto lo que sostienen CyDB acerca de que el trabajo de Nogués et al no tiene en cuenta los efectos sobre las cuentas fiscales, pues se han propuesto nuevos impuestos y menos distorsivos que los DEX, los cuales ayudarían al gobierno a mantener los resultados fiscales equilibrados.

Finalmente, es muy interesante la afirmación de CyDB en su página 15: podría argumentarse que sin DEX el crecimiento argentino de los últimos años habría sido mayor. La evidencia aquí mostrada sugiere que dicha argumentación es correcta.



## Bibliografía

- ANDERSON K. y E. VALENZUELA (2007). "Do Global Trade Distortions Still Harm Developing Country Farmers?". Development Research Group. World Bank.
- CASTIGNANI, M., G. VARGAS OTTO, y E. RAMIREZ VERA (2004). "Respuesta de la Oferta de Productos y Demanda de Insumos a Cambios de Precios en la Lechería Argentina." Primer Congreso Regional de Economistas Agrarios, Mar del Plata, Argentina.
- CICOWIEZ, M., C. DIAZ-BONILLA y E. DIAZ-BONILLA (2008). "The Impact of Global and Domestic Trade Liberalization on Poverty and Inequality in Argentina." GTAP Eleventh Annual Conference, Helsinki, April 15, 2008.
- CORDEN, W.M., y J.P. Neary (1982). "Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy." The Economic Journal, N°92, Dic. 1982: 825-848.
- DE JANVRY, A. y E. SADOULET (1987). "Agricultural Price Policy in General Equilibrium Models: Results and Comparisons." American Journal of Agricultural Economics, Vol. 69, N°2 (May, 1987): 230-246.
- DI GRESIA, L. "Impacto Federal de Reformas Tributarias Unilaterales. Una aproximación Mediante CGE", Documento de Trabajo, CIPPEC, noviembre de 2007.
- FULGINITI, L. y R. PERRIN (1993). "Prices and Productivity in Agriculture," Review of Economics and Statistics, 75: 471-482.
- FULGINITI, L. y R. PERRIN (1997). "LDC Agriculture: Nonparametric Malmquist Productivity Indexes," Journal of Development Economics, 53: 373-390.
- FULGINITI, L. y R. PERRIN. "Argentine Agricultural policy in a multiple input, multiple output framework". American Journal of Agricultural Economics. 72(2):279-288, 1990.
- GASPARINI, L. F. GUTIERREZ y L. TORNAROLLI (2007), Growth and Income Poverty in Latin America and the Caribbean: Evidence from Household Surveys, Review of Income and Wealth Vol. 53 (2).
- GUADAGNI, A. (2009). "¿Hacia una Energía Escasa, Importada y Cara?." Econométrica S.A. Economic Research and Forecasts, Informe Especial N°402, Febrero 2009.
- HERREOU ARAGON (2006), "Factor Productivity in the Argentinean Agriculture". Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, 2006.
- IRIARTE, I. (2009). "Casi tres millones menos de terneros por la sequía." Publicado en la Voz del Interior.
- KEIFMAN, S. (2005). "El Uso de Modelos de Equilibrio General Computable en el Diseño de Políticas de Trabajo Decente."
- KRUGMAN, P. (1987) "The Narrow Moving Band, the Dutch Disease and The Competitive Consequences of Mrs. Thatcher on Trade in the Presence of Dynamic Scale Economies" in The Journal of Development Economics. vol. 27, p. 41-55.
- LANTERI, L. (2008). "Respuesta a Precios del Área Sembrada de Soja en la Argentina." Ensayos Económicos 52, Octubre-Diciembre: 57-86.



- LEMA, D. (2008). "Política Agropecuaria y Crisis Financiera Internacional," Seminario CIPPEC.
- LEMA, D. y V. BRESCIA (2001). "Dinámica de la Oferta Agropecuaria Argentina" Documento de Trabajo, INTA.
- LEMA, D. y V. BRESCIA (2007). "Supply Elasticities for Selected Commodities in Mercosur and Bolivia." EC Project EUMercoPol(2005-08), June 2007.
- LOFGREN, H. y C. DIAZ-BONILLA (2007). MAMS: An Economy-wide Model for Analysis of MDG Country Strategies Technical Documentation, DECPG, World Bank, Washington, DC.
- LOFGREN, H., R. LEE HARRIS, y S. ROBINSON (2002). A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS. Microcomputers in Policy Research 5. International Food Policy Research Institute (IFPRI).
- NOGUES, J., A. PORTO (coordinadores), C. CIAPPA, L. DI GRESIA, y A. ONOFRI (2007). "Impactos Económicos y Sociales de Políticas Públicas en la Cadena Agroindustrial". Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas-UNLP.
- OKUYAMA, Y. y S. CHANG (2004). Modeling Spatial and Economic Impacts Of Disasters. Springer.
- PORTO, G. y P. SANGUINETTI (2005), Trade policy, Trade flows, Poverty and Income Inequality in Argentina, mimeo, Banco Mundial y Universidad Di Tella.
- RECA, L. (1974). "El Sector Agropecuario y los Incentivos Económicos en torno a la Experiencia de la Argentina en las Últimas Dos Décadas." Banco Ganadero Argentino, Temas de Economía Argentina, El Sector Agropecuario 1964/73, Buenos Aires, 1974.
- RECA, L. (2008). "Cambios en el Sector Agropecuario Argentino: 1950-2005." En Medio Siglo de Economía, A. Navarro (ed.), Asociación Argentina de Economía Política.
- SANCHEZ, G., M. ALZUA, e I. BUTLER (2008). "Impact of Technical Barriers to Trade on Argentine Exports and Labor Markets." Documento de Trabajo N°79, Cedlas, UNLP.
- SHOVEN, J. y J. WHALLEY (1992). Applying general equilibrium, Cambridge University press.
- STURZENEGGER C. y M. SALAZNI (2006). "Distortions to Agricultural Incentives in Argentina". Agricultural Distortions Research Project Working Paper. World Bank.





# DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS

Cesar. M. Ciappa

## I. Introducción

La reducción del costo de vida de la población (o de una parte de ella) suele ser objetivo de las políticas aplicadas por los gobiernos. Para lograrlo se subsidian (directa o indirectamente) los precios de determinados bienes y/o servicios.

Tanto a nivel nacional como internacional se han utilizado durante el último siglo diferentes combinaciones de políticas. Desde los subsidio generalizado de precios de bienes hasta los programas de transferencias de ingresos a han sido aplicados con diferentes objetivos y con resultados disímiles.

Este documento presenta en primer término una recopilación de instrumentos para subsidiar precios de alimentos más tarde describe algunas diferencias entre políticas de subsidios (directos o indirectos) de precios y de transferencias de ingreso y evalúan sus impactos. Más tarde se presentan algunas experiencias internacionales. Adicionalmente se presenta una breve síntesis de la historia de los programas alimentarios y de transferencia de ingresos en Argentina. Finalmente en capítulo concluye con una propuesta de política de compensación de ingresos ante la eventual reducción o eliminación de las REX y DEX.

## II. Políticas de precios de alimentos

### II.1 Subsidios al consumo de alimentos

Existen varios instrumentos para subsidiar el consumo de alimentos, ya sea en forma directa o indirecta. Una clasificación simple de los mismos es la siguiente:<sup>1</sup>

**a) Subsidios directos generalizados:** son los que no imponen cuotas o raciones y para los cuales la focalización de los beneficios está dada en forma implícita.

**b) Exenciones de impuestos** (al valor agregado y otros impuestos): en este caso se trata de subsidios impositivos que no implican un desembolso directo por parte del gobierno. Excepto por esta diferencia, el análisis es idéntico al de subsidios directos generalizados.

**c) Subsidios indirectos vía precios:** a través de impuestos indirectos a los productores (por ejemplo, retenciones), de cuotas de exportación o de distorsiones en el tipo de cambio.

**d) Subsidios racionados:** son los casos de entrega directa de alimentos, vales o cupones.

La elección entre estos instrumentos alternativos debe basarse en una serie de consideraciones que tienen que ver con su impacto distributivo, sus objetivos en términos de políticas nutricionales y, eventualmente, en términos de la estabilización de precios. Además, también deben tenerse en cuenta los costos administrativos para la ejecución de los programas.

La Tabla 1 obtenida de Nogués et.al. (2007) presenta un análisis comparativo de las políticas de precios de alimentos anteriormente mencionadas.

En lo que hace al impacto distributivo, en la medida que la política se propone disminuir el costo de alimentos de los sectores más necesitados, debe medirse la incidencia de la política de alimentos de acuerdo a la proporción del gasto que efectivamente llega a los pobres. Quiénes obtienen el subsidio y quiénes no, depende de cuáles son

<sup>1</sup> Para una descripción detallada de los instrumentos ver Nogués et al (2007).



Tabla 1. Políticas de precios de alimentos. Análisis comparativo

Tipo de Subsidio	Característica	Impacto fiscal		Efectos sobre incentivos a la producción	Costos de administración	Filtración del subsidio en sectores no necesitados
		Directo	Indirecto (presupuesto equilibrado)			
1) Subsidio directo generalizado	"Autofocalizado" (según la elasticidad ingreso de los bienes)	Costo explícito: en función del consumo total del bien	Se debe aumentar la recaudación de otros impuestos y/o disminuir otros gastos públicos	Una parte puede filtrarse hacia los productores, aumentando sus incentivos (*)	Bajo	Alta
2) Subsidios racionados	Focalizado	Costo explícito: menor que el anterior (por ser racionado)	Idem anterior, pero la necesidad de compensación es menor	Una parte puede filtrarse hacia los productores, aumentando sus incentivos (*)	Alto	Baja-Moderada
3) Exenciones impositivas	"Autofocalizado" (según la elasticidad ingreso de los bienes)	Costo implícito: (no hay gasto público explícito, sino que es un gasto tributario)	Se debe aumentar la recaudación de otros impuestos y/o disminuir otros gastos públicos	Una parte puede filtrarse hacia los productores, aumentando sus incentivos (*)	Medio	Alta
4) Subsidios Indirectos:						
4.a) Impuestos a las X	"Autofocalizado" (según elasticidad ingreso)	Aumenta los ingresos fiscales	El Gobierno puede bajar otros impuestos y/o aumentar sus gastos	Efectos negativos sobre la producción	Casi nulo	Alta
4.b) Restricciones cuantitativas a las X	"Autofocalizado" (según elasticidad ingreso de los bienes)	Nulo (otorga rentas extraordinarias a los propietarios de permisos de exportación)	-	Efectos negativos sobre la producción	Medio	Alta

(\*) Depende de las elasticidades de oferta y demanda

los bienes elegidos, qué tipo de focalización se utiliza (en caso de hacerlo) y cuáles son los canales de distribución (Nogués et. al., 2007).

Usualmente se sostiene que los subsidios a los alimentos tienen objetivos nutricionales. La elección de subsidios al consumo por sobre transferencias de ingresos está relacionada con el argumento de la externalidad: los subsidios son más efectivos en términos de aumentar los incentivos al consumo de bienes que mejoran la nutrición, sin embargo Britos (2003); muestra que los mismos resultados podrían obtenerse mediante transferencia condicionadas de ingresos.

Además de bajar el costo de los alimentos, los subsidios usualmente se utilizan para reducir las fluctuaciones en los precios de los mismos. Es decir, no sólo sirven para disminuir el valor medio de los alimentos sino también la variabilidad de los mismos y, por lo tanto, del costo

de vida. Sin embargo, las políticas que fijan el precio doméstico y aíslan al mismo de las variaciones en el precio internacional pueden ser muy costosas en términos presupuestarios. Entonces, las ventajas de precios no fluctuantes pueden verse, potencialmente, más que compensadas por los costos originados en el aumento de los riesgos de inestabilidad macroeconómica.

## II.2 Políticas de subsidios de precios versus transferencias de ingresos

Existen varias razones por las que los gobiernos pueden optar por subsidiar el precio de los alimentos en lugar de transferir ingresos (Alderman, 2002) entre las que se pueden mencionar 5 razones significativas (Nogués et al., 2007):

- La disminución en el precio de los alimentos a través de un subsidio aumenta su demanda en una magnitud mayor que si se otorgase una transferencia de ingresos



**Tabla 2. Filtraciones hacia los no necesitados de distintos tipos de programas**

Tipo de Programa	País	Filtración en sectores no necesitados
Subsidios no focalizados	Egipto (comienzo de los 80), Tunes	Alto (60%-80%)
	Brasil	Alto (81%)
Raciones no focalizadas	India, Pakistán	Alto (50%-60%)
Raciones focalizadas geográficamente	Brasil, India	Bajo (5%-10%)
Raciones autofocalizadas	Bangladesh, Pakistán	Bajo (10%-20%)
Vales focalizados por ingreso	Colombia, EE.UU.	Bajo-Moderado (20%-30%)
Vales focalizados por condiciones de salud	Colombia, Indonesia	Bajo (3%-10%)

Fuente: Alderman (2002)

equivalente. La respuesta a una baja de los valores de los alimentos básicos es mayor cuanto más pobres son los hogares (Timmer, 1981). De este modo, si el objetivo es incrementar el consumo de estos bienes, los subsidios al precio son mucho más efectivos que las transferencias de ingreso.

**ii.** La sociedad podría darle cierto valor a la garantía de consumo mínimo de alimentos para toda la población. Así, el concepto de equidad puede ser más valorado en lo que hace a la demanda de “bienes-salario” que en lo que respecta al consumo total.

**iii.** Existencia de externalidades (los beneficios para la sociedad del consumo de determinados bienes exceden a los obtenidos por el consumidor individual). Esto da origen a la necesidad de intervención en los mercados y el uso de subsidios para cambiar patrones de consumo. La aplicación al caso de subsidios a los alimentos tiene que ver con una visión paternalista de que los pobres invierten demasiado poco en nutrición y salud porque se dan cuenta en menor medida (que los gobernantes) de los beneficios de dicha inversión.

**iv.** Los subsidios a los alimentos son políticamente más fáciles de implementar que las transferencias directas de ingreso. Esto ocurre porque es más factible de sostener políticamente el uso de subsidios a los precios de alimentos que usar fondos públicos para transferir ingresos a sectores pobres. Y las razones son básicamente dos:

**a)** La valorización de la equidad en el consumo de alimentos puede ser mayor que la de igualdad en los ingresos (éste es el segundo argumento anteriormente mencionado).

**b)** Con subsidios al precio de alimentos, una proporción significativa de los beneficios de la política alcanzará a la clase de ingresos medios, con lo cual la medida tendrá un apoyo más amplio en la sociedad.

**v.** En algunos casos es administrativamente más sencillo adoptar políticas de subsidios a bienes de consumo que de transferencias de ingresos. Más aún, ciertos subsidios (directos o indirectos) suelen ser en este sentido más beneficiosos que otros. Un impuesto a las exportaciones de bienes consumidos principalmente por los pobres permite focalizar la política en función de las conductas reveladas por ellos mismos.<sup>2</sup>

La Tabla 2, extraída de Alderman (2002), resume algunas experiencias internacionales sobre el desvío de subsidios a los alimentos hacia sectores no necesitados.

En este resumen se aprecia que los programas de subsidios generalizados (no focalizados) tienen una filtración alta en sectores no necesitados. Dependiendo de cada experiencia en particular, no menos del 50% de los fondos destinados a subsidiar alimentos se derrama hacia sectores no pobres. Por el contrario, los programas de raciones o vales focalizados tienen filtraciones

<sup>2</sup> Además, un impuesto a las exportaciones otorga recursos al Estado. Este es un factor importante si el gobierno enfrenta costos elevados en la obtención de financiamiento.



Tabla 3. Consumos por deciles de distintos tipos de bienes

Deciles	Pan	Harina, arroz y cereales	Carne vacuna	Carne porcina	Carne ovina	Leche	Lácteos
Decil 1 a 4	30,2%	35,0%	29,1%	17,6%	30,5%	29,6%	16,3%
Decil 5 a 10	69,8%	65,0%	70,9%	82,4%	69,5%	70,4%	83,7%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuesta de Gasto de los Hogares, INDEC 1996.

moderadas a bajas (menos del 20% ó 30%) en sectores no necesitados.

En el caso de Argentina, el uso de Derechos de Exportación como subsidio indirecto generalizado al precio de los alimentos es una herramienta con elevada filtración hacia sectores no-pobres.<sup>3</sup> En la Tabla 3 se puede apreciar el caso del pan. Según la encuesta de gasto de los hogares de 1996 (última disponible), sólo el 30,2% de este producto es consumido por hogares debajo de la línea de pobreza. El 69,8% restante es consumido por hogares que no son pobres. Es decir, por cada peso de subsidio al consumo de pan, casi 70 centavos se filtran a sectores no necesitados. En el caso de la carne vacuna, los valores son similares: sólo el 29,1% de su consumo es realizado por hogares pobres, mientras que un 70,9% lo consumen hogares ubicados por encima de la línea de pobreza. En la Tabla 3 se muestran los casos de otros alimentos significativos (Nogués et. al, 2007).

Adicionalmente, una falencia considerable de algunas políticas de subsidios de precios es que imponen elevados costos en términos de incentivos a la producción. Si la disminución de precios afecta a los productores (como en el caso de impuestos a las exportaciones), la baja de sus incentivos causará contracción en la oferta de bienes y, en el mediano y largo plazo, puede implicar aumentos en los precios.

En comparación con las políticas de subsidio de precio de alimentos, los programas de subsidio racionados y los de transferencia de ingresos, imponen límites a la cantidad de bienes subsidiados que los hogares pueden comprar.

La explicación es, por un lado, el interés de garantizar sólo una cantidad mínima (indispensable) de ciertos bienes y, por otro, limitar el costo fiscal de los subsidios. De cualquier manera, los consumidores pueden comprar más que las cantidades subsidiadas bajo ración acudiendo a los mercados libres.

Estas políticas de subsidios racionados necesitan estar acompañadas de mecanismos de focalización. En este punto surge la siguiente disyuntiva: el mayor impacto distributivo que tiene este tipo de políticas se contrapone al costo de las agencias burocráticas asociadas al funcionamiento y desarrollo de mecanismos de selección de los beneficiarios.

Los datos presentados hasta aquí sugieren que las políticas focalizadas y en especial las de transferencias de ingresos son aparentemente el método más adecuado en términos de costos y filtraciones para subsidiar a los sectores más necesitados.

### III. Experiencias internacionales

En el contexto internacional existe un número importante de experiencias en programas de subsidios directos tanto generalizados como focalizados con el objetivo final de promover el consumo de algunos bienes (generalmente bienes salario) como medio de combate de situaciones de hambre y pobreza.

En lo que resta de la sección se van a describir brevemente alguno de los programas emblemáticos tanto a nivel mundial como regional en los últimos años. Las descripciones de los

<sup>3</sup> Mientras que en las discusiones de política impositiva y de precios se utiliza el argumento de la “importancia de los bienes en el presupuesto de los consumidores”, la Teoría de la Imposición Óptima demuestra que el parámetro relevante es la “característica distributiva” de los bienes, calculada en base a la participación de cada decil en el consumo total del bien (Tabla 3). Ver Feldstein (1972), Ahmad y Stern (1984). Cálculos detallados para la Argentina se presentan en Navajas y Porto (1994).



casos del maíz en México, el trigo el Brasil , arroz y trigo en Asia y el Food Stamp de Estados Unidos son idénticas a las presentadas en Nogués et. al (2007).

### III.1 Políticas sobre bienes-salario en México: el caso del maíz

La intervención en los mercados de maíz y derivados tiene una larga historia en la economía mexicana. El maíz es la principal fuente de alimentos en dicho país. La producción no llega a abastecer el mercado interno, por lo tanto, se importa maíz desde otros destinos.

En general, los objetivos de la intervención han sido dos (Ávalos-Sartorio, 2006):

- a)** Apoyar a los productores de maíz a través de subsidios a la producción y de mecanismos de estabilización de precios que otorguen certidumbre al momento de la siembra.
- b)** Respaldar a los consumidores más pobres a través de subsidios al consumo.

La intervención puede dividirse en dos períodos. Desde mediados de los años 60 hasta comienzos de los 90, la política sobre el maíz estuvo marcada por la existencia de una empresa estatal (CONASUPO) que fijaba cuotas de importación sobre el maíz (y otros bienes salarios) y determinaba los precios recibidos por los productores. La empresa se ocupaba de procesar, almacenar y distribuir el maíz. El precio para los productores estaba garantizado ya que se fijaba al comienzo de cada campaña y que era siempre superior al internacional. Todas estas actividades implicaron un costo fiscal creciente en la operatoria del programa.

Al mismo tiempo, CONASUPO manejaba precios bajos para los consumidores mediante varios mecanismos: empresas subsidiarias que procesaban el maíz para harina, negocios minoristas en zonas rurales y urbanas que lo vendían a precios subsidiados, y venta subsidiada del mismo y de la harina a productores de tortillas. Se ha estimado que a comienzos de los 80 el subsidio a los molinos rondaba el 30% (Appendini, 2001).

El mayor problema del sistema de subsidios a los consumidores fue que operaba principalmente en zonas urbanas. Por esta razón, la mayor parte de los consumidores rurales debía pagar el maíz al precio recibido por los productores. En la medida que muchos productores de subsistencia y trabajadores rurales sin tierra eran consumidores netos del producto, el subsidio al productor tenía un impacto distributivo negativo. Esta fue la principal causa por la que México fue reorientando su política hacia una menor intervención y más volcada hacia los mercados en el final de los años 80.<sup>4</sup>

En la década del 90, y en concordancia con una serie de compromisos adquiridos ante el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), México comenzó una etapa de disminución en la intervención al mercado del maíz. La empresa CONASUPO, que ya había estado reduciendo su intervención en los 80, siguió perdiendo protagonismo. En 1999, el almacenamiento de granos ya se encontraba totalmente privatizado. Un año antes, en conjunto con la eliminación de los subsidios indirectos a la tortilla de maíz, CONASUPO fue totalmente liquidada.

Con el NAFTA, el régimen de cuotas de importación fue gradualmente reemplazado por un sistema de cuota libre de arancel para socios comerciales (EE. UU. y Canadá), que se iría incrementando gradualmente año tras año. A partir de entonces, la protección a los productores de maíz se comenzó a basar en los siguientes elementos:

- a)** Subsidios a la comercialización para los productores en áreas más alejadas.
- b)** Subsidios y provisión de información para el manejo del riesgo en precios.
- c)** Pagos por hectárea sembrada con maíz (programa llamado PROCAMPO). Además, las intervenciones al comercio empezaron a estar en línea con el proceso de integración al NAFTA.

Por el lado de los consumidores, las políticas de apoyo consistieron en subsidios focalizados en la tortilla y la harina de maíz (que reemplazaron a los subsidios

<sup>4</sup> El costo fiscal de CONASUPO alcanzó los US\$ 327 millones en 1989.



generalizados que terminaron de eliminarse en 1996). Una agencia gubernamental (DICONSA) compra maíz y harina de maíz, y los distribuye en pequeños comercios de pueblos rurales. El 75% de estos pueblos ha sido identificado con índices de pobreza altos. La agencia fija precios diferenciados regionalmente y se hace cargo de todos los costos de distribución. Según estudios de precios realizados por DICONSA en 2004, el maíz se vendía en promedio un 3% más barato que en comercios privados mientras que la harina se vendía un 35% más barata.

Otra agencia del gobierno (LICONSA) que funcionó hasta 2003 proveía un kilogramo de tortillas por día a familias pobres. El programa llegó a tener a más de un millón de familias pobres beneficiadas en zonas urbanas. El beneficio para cada una de ellas llegó a US\$ 20 por mes, lo que representaba el 20% del salario mínimo oficial. Sin embargo, el número de familias beneficiadas era un porcentaje pequeño de los necesitados.

### III.2 Subsidio generalizado al trigo en Brasil

El trigo es considerado un bien-salario en Brasil. En 1973 se estableció un subsidio a ese grano que provocó un fuerte aumento de su consumo. A pesar de haberse implementado políticas para la promoción de este cultivo, dicho incremento ha mantenido la necesidad de importación del cereal.

El principal objetivo por el que se adoptó el subsidio fue reducir la inflación y evitar el traslado de los aumentos del precio internacional a la economía (Calegar y Schuh, 1988). Sin embargo, la permanencia del subsidio durante años se debió a los efectos supuestamente redistributivos y nutricionales en favor de la población de bajos recursos. Pero estudios de Carvalho (1981) y Williamson-Gray (1982) han demostrado que el subsidio benefició mayormente a grupos de ingresos medios y altos debido a que éstos consumen más productos derivados del trigo que los pobres. Estos resultados fueron también observados a nivel regional: las zonas más pobres del norte, noreste y

centro de Brasil se beneficiaron menos que las más ricas del sur y sudeste.

A pesar de estos beneficios a favor de los sectores medios y altos, los de bajos recursos gastan una proporción mayor de sus ingresos en productos derivados del trigo. Por lo tanto, una disminución en el precio del cereal tiene un impacto importante en esos hogares.

Otro problema observado en esta política fue que el subsidio redujo el precio relativo del trigo respecto de otros productos como el arroz, los porotos, el maíz y la mandioca. En consecuencia, cayó el consumo de estos alimentos e impactó negativamente en sus productores, que usualmente son pequeños y de bajos ingresos.

### III.3 Políticas de estabilización de precios para el arroz y el trigo en Asia

Desde la década del 60 la mayor parte de los países asiáticos ha utilizado políticas de estabilización de precios para los principales productos agropecuarios. Esa experiencia ha demostrado que, bajo ciertas circunstancias, las políticas de estabilización de precios pueden tener efectos positivos en la producción y en la reducción de la vulnerabilidad de determinados sectores (Cummings et. al., 2006).

Tanto los productores como los consumidores asiáticos se han caracterizado por tener muy bajos ingresos. Las políticas de estabilización de precios han contribuido a disminuir los riesgos de los productores y, por lo tanto, tuvieron un impacto importante en la adopción de nuevas tecnologías y en el crecimiento de la producción. Como las políticas de estabilización han contribuido a evitar fuertes aumentos en los precios de los alimentos, también han evitado la reducción de los ingresos reales de los consumidores. Estas medidas han sido a menudo complementadas con esquemas de subsidios racionados para los consumidores.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> En Bangladesh, por ejemplo, desde los años 60 hasta fines de los 80 existió un programa de distribución de granos alimenticios. Los mismos se distribuían a precios dados y en cantidades limitadas en determinadas zonas del país. Los beneficiarios contaban con una credencial que los habilitaba a hacer una compra semanal en locales designados. En teoría, los beneficiarios debían ser de bajos ingresos. Sin embargo, la falta de sistemas de información confiables para la selección hacía que el programa funcionara en los hechos con algunos mecanismos de 'auto-focalización': el principal grano distribuido era el trigo, siendo que en dicho país la mayor parte de la población prefiere el arroz por sobre el trigo. Además, el arroz subsidiado era considerado de calidad inferior.



Casi todos los países han usado agencias paraestatales para el manejo de stocks de granos (principalmente arroz y trigo). Las diferencias en las políticas han sido el nivel al cual han estabilizado los precios. Cummings et al. (2006) señalan, por ejemplo, que India ha estabilizado precios por debajo y por sobre los precios internacionales del trigo y del arroz en diferentes períodos. Pakistán lo hecho por debajo de los precios internacionales, mientras Filipinas lo ha hecho por encima de ellos e Indonesia lo hecho alrededor de los mismos.

En todos los casos, han existido razones fundadas para la intervención de los gobiernos, justificadas por la existencia de dos fallas de mercado: bienes públicos (falta de infraestructura en transportes y comunicaciones) y asimetrías informativas (ausencia de información de mercados, problemas de arbitraje, etc.). Sin embargo, el éxito de las medidas dependió de otros factores: el compromiso de los gobiernos para mejorar los incentivos, las instituciones, y las inversiones. Es decir, las políticas de estabilización por sí solas no habrían sido exitosas.

Adicionalmente, las políticas resultaron extremadamente costosas. En la India, los subsidios del gobierno para el manejo de stocks pasaron de US\$ 160 millones en 1992 a US\$ 1.600 millones en 2002 (Rashid y Gulati, 2005). Según Arifin (2003), los costos de ineficiencia del programa Bulog en Indonesia han ascendido a US\$ 2.000 millones en el período 1993-1998. Por otro lado, las agencias paraestatales de comercialización suelen estar expuestas a las presiones de grupos de interés que persiguen la obtención de rentas extraordinarias.

Según Cummings et al. (2006), la lección de estas políticas es que, complementadas con otras vinculadas a la mejora de la infraestructura, la información y la integración de los mercados, han dado buenos resultados. Sin embargo, cuando los problemas informativos y de bienes públicos tendieron a solucionarse, dejaron de ser tan efectivas y comenzaron a sobresalir por sus elevados costos. La experiencia muestra que, en parte debido a la existencia de grupos de interés, ha resultado muy difícil eliminar dichas políticas y las instituciones por ella creadas.

### III.4 Vales para compras de alimentos en los EE. UU.: Food Stamp Program

El Acta de Alimentos y Agricultura (Food and Agriculture Act) en EE. UU. es un paquete legislativo que contempla, en forma conjunta, las políticas de alimentos y agropecuarias. Las mismas han abarcado tradicionalmente un amplio espectro de temas: reservas de granos, vales de alimentos, precios sostenidos para productores, administración y financiamiento de investigación y educación, entre otros.

Como en el caso de México, existe allí una combinación de subsidios a los productores agropecuarios y al precio de los alimentos. La diferencia es que, mientras México es importador del principal bien-salario, EE. UU. es exportador de muchos de los commodities en cuestión. El objetivo es, por lo tanto, distinto. Mientras en México se busca asegurar la producción del principal alimento (localmente insuficiente) y contribuir a disminuir la pobreza de gran parte de sus productores rurales, en EE. UU. una de las metas es la distribución de ingresos hacia sectores políticamente fuertes. Por este motivo, aquí no se analizarán las políticas en beneficio del productor sino que la evaluación se centrará en las políticas dirigidas a los consumidores.

El Food Stamp Program (FSP) es el plan de alimentación más importante de los EE. UU. y está destinado, a la población de bajos ingresos.<sup>6</sup> En 2003, alcanzaba a más de 21 millones de personas y los recursos destinados al mismo rondaban los US\$ 24.000 millones, es decir, aproximadamente US\$ 95 por mes por beneficiario.<sup>7</sup>

El programa otorga a sus beneficiarios una tarjeta de débito con la que pueden realizar compras de alimentos en comercios privados seleccionados.<sup>8</sup> Para acceder al subsidio, éstos deben pasar una serie de evaluaciones sobre su nivel de ingresos y riqueza familiar (cantidad de activos que poseen). Básicamente, tienen que superar tres clases de evaluaciones: de ingresos brutos, de ingresos netos y de activos.

En cuanto a la primera evaluación, el ingreso bruto de impuestos de un hogar no puede ser superior al 130%

<sup>6</sup> Otros dos programas de subsidios al consumo que siguen en orden de importancia son: el National School Lunch and Breakfast Program, y el Special Supplemental Nutrition Program for Women, Infants and Children (WIC). El primero tenía un presupuesto anual de US\$ 9.300 millones en 2001. El presupuesto del WIC era de US\$ 4.000 millones en el mismo año.

<sup>7</sup> El FSP representaba en 2001 un 60% del gasto total en programas de alimentarios y nutricionales. Ver Jolliffe et.al.(2003).

<sup>8</sup> Economic Research Service (ERS), US Department of Agriculture (USDA).



de la línea de pobreza, estimada en 2000 en US\$ 1.533 mensuales para un hogar con tres personas.<sup>9</sup> Las familias con un miembro mayor de 60 años están exceptuadas de esta evaluación de ingresos brutos.

Adicionalmente, el ingreso neto no puede ser superior a la línea de pobreza y los hogares no pueden tener activos por más de US\$ 2.000 (US\$ 3.000 para hogares con un integrante mayor de 60 años o uno discapacitado). Los activos contabilizados en este rubro son, por ejemplo, dinero en cuentas bancarias y automóviles de valor superior a los US\$ 4.650 (a menos que se usen para el trabajo o para el transporte de discapacitados). No se considera el valor del inmueble donde habitan los aspirantes al subsidio.

Un estudio de Jolliffe et al. (2003) para el USDA, evalúa el efecto de sumar el monto de los vales (o crédito cargado en la tarjeta de débito) al ingreso de las familias en el período 1988-2000, y calcula el impacto sobre tres índices de pobreza: i) el porcentaje de pobres (o headcount, que mide la incidencia de la pobreza); ii) la brecha de pobreza (que se relaciona con la profundidad de la misma, es decir, cuán lejos están los pobres de superar esa condición); y iii) la brecha de pobreza “al cuadrado” (o squared poverty gap, que se relaciona con la distribución del ingreso entre los pobres y mide la severidad de su estado).

La Tabla 4 presenta un resumen de los hallazgos en dos años particulares: 1993 (el de peores indicadores de pobreza en la muestra) y 2000 (el de mejores indicadores). En líneas generales, se observa que el FSP ha tenido mayor impacto en los indicadores de pobreza medidos exclusivamente para los niños que para el conjunto de la población. Además, las mejoras resultan importantes en los indicadores de brecha de pobreza y de pobreza al cuadrado, pero no así para el porcentaje de la misma (headcount). Esto tiene que ver con la forma en que está diseñado el programa, ya que asigna mayor compensación en vales cuanto más pobre es el hogar. De esta manera, el subsidio es menos significativo para los hogares más cercanos a la línea de pobreza y, por lo tanto, son pocos los que cruzan la línea. Por otro lado, también influye en este resultado que la tasa de participación en el programa es mayor entre los grupos más alejados de la línea de pobreza que entre aquellos más cercanos a la misma. Por lo tanto, el programa no incide mucho en el porcentaje de pobreza pero sí en el alivio a la profundidad y severidad de ella.

Anteriormente en la Tabla 2, podía observarse el derrame del programa en sectores no necesitados. El cuadro indica que entre el 10% y el 30% de los recursos destinados al plan terminan en manos de sectores no pobres, lo cual es considerado un derrame bajo-moderado. La explicación, en parte, parece estar en los criterios de elegibilidad de

**Tabla 4 - Impacto del programa de alimentos FSP en pobreza**

Año	Grupo	Índices sin FSP			Índices con FSP			FSP-Caída % de índices		
		Pobreza	Brecha pobreza	Brecha pobreza al cuadrado	Pobreza	Brecha pobreza	Brecha pobreza al cuadrado	Pobreza	Brecha pobreza	Brecha pobreza al cuadrado
1993	Toda la población	15,1	6,8	4,4	14,3	5,7	3,4	(**) 5,4%	(**) 16,6%	(**) 22,4%
	Niños	22,7	10,7	6,7	21,3	8,3	4,6	(*) 5,9%	(**) 21,6%	(**) 30,6%
2000	Toda la población	11,3	5,1	3,4	10,9	4,6	3	3,3%	(**) 9,4%	(**) 12,5%
	Niños	16	7,2	4,6	15,4	6,2	3,7	4,3%	(**) 13,9%	(**) 19,7%

Fuente: Jolliffe et al. (2003)

Notas: (\*) Significativo al 95% de confianza. (\*\*) Significativo al 99% de confianza.

<sup>9</sup> Esta es la unidad familiar típica dentro del FSP.



los beneficiarios. Como se mencionó anteriormente, una condición es que sus ingresos no superen el 130% de la línea de pobreza, con lo cual existe un porcentaje de subsidiados que en las estadísticas aparecen como no-pobres.

### III.5 Programa Bolsa Familia, Brasil

En el caso de Brasil, los orígenes de Bolsa Familia, el programa de Transferencias Condicionadas de Ingresos (TCI) más importante de la región en términos de cobertura, se remontan a mediados de 1990. Hacia 1998 existían cerca de 60 programas municipales que abarcaban sólo a 200 mil hogares pobres de Brasil (menos del 5% de los hogares en situación de pobreza). A comienzos de 2001, se implementó en Brasilia la Bolsa Escola, un programa de transferencias de ingresos pero que abarcaba únicamente aspectos educativos. Poco tiempo después, otros municipios adoptaron programas similares, que buscaban reducir la pobreza mediante becas escolares. (Marchionni y Conconi, 2008).

En octubre de 2003, el gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva implementó la Bolsa Familia (BF), una iniciativa central dentro del amplio programa Hambre Cero<sup>10</sup>, que comprende a los anteriores programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação (programas destinados a asegurar un mínimo requerimiento nutricional en los hogares más pobres) y Auxílio Gas (una transferencia para compensar los eliminados subsidios nacionales al gas).

La creación de BF como un programa unificado redujo en forma considerable los costos de transacción y simplificó su implementación (FAO, 2007). El programa quedó bajo la dependencia del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, que desarrolló un registro único de beneficiarios como herramienta clave de gestión para seleccionar a los participantes de programas sociales, incluido el BF.

El objetivo de BF es estimular el crecimiento y el progreso social, apoyando a las familias más pobres y garantizando el derecho a la alimentación. Se trata de un programa focalizado, destinado a los hogares pobres, medida la pobreza

en términos del ingreso familiar per cápita (incluyendo los beneficios de otros planes que reciba el hogar).

El beneficio del programa consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares. El monto es variable, dependiendo de la cantidad de hijos menores de 17 años, con un límite de tres hijos por hogar. A su vez, los hogares que viven en pobreza extrema reciben un monto adicional fijo por mes. Para recibir los beneficios, los padres deben cumplir ciertas condicionalidades deben inscribir a sus hijos de 6 a 17 años en el sistema educativo, garantizar que concurren a la escuela como mínimo el 85% de los días de clase (para los adolescentes de 16 y 17 años, se exige 75% de asistencia escolar), mantener informado al docente a cargo sobre las razones de ausencia de los niños a clase, conversar regularmente con el profesor y presentarse en las reuniones escolares.

Del mismo modo, las condicionalidades relacionadas con la salud exigen que los padres de niños de menos de siete años mantengan actualizado el calendario de vacunación y lleven al niño al médico para pesarlo, medirlo y examinarlo de acuerdo al calendario del Ministerio de Salud. Las mujeres embarazadas deben realizar cursos de profilaxis pre-natal y concurrir a consultas periódicas en centros de salud, que deben continuar después del parto. A su vez, deben participar de las charlas sobre educación infantil, amamantamiento y alimentación saludable. También se exige a los beneficiarios del programa asistir a cursos de alfabetización o de entrenamiento y formación para el empleo.

Si los hogares no cumplen estas condicionalidades reciben en primer lugar una advertencia y, en caso de repetirse la falta, una suspensión del beneficio por 30 días. Si el hogar continúa en esta situación luego de cinco advertencias, se le cancela el beneficio.

La titularidad del programa se asigna al jefe del hogar, preferentemente a la madre. Las familias que entran al programa reciben una tarjeta magnética con la que pueden retirar la transferencia que se deposita en una cuenta bancaria una vez al mes. El uso de medios electrónicos de pago permite reducir los costos

<sup>10</sup> El programa Hambre Cero intenta asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada, contribuyendo a la erradicación de la pobreza extrema y promoviendo el acceso de los más necesitados a una vivienda propia. Para más información sobre este programa, véase <http://www.fomezero.gov.br/>



administrativos del plan por la menor burocracia, a la vez que reduce las posibilidades de corrupción, evitando la distribución discrecional de los planes y su uso como herramienta para generar clientelismo político.<sup>11</sup> Por esta vía también se fomenta la bancarización de la sociedad y, como se mencionó anteriormente, existe evidencia de que en algunos casos puede generar incentivos al ahorro en la población más pobre.

Los hogares beneficiarios de la BF sumaban 11.1 millones en junio de 2006 (más de 46 millones de personas), pertenecientes a los deciles más bajos de la población. En términos de cobertura, según el Ministerio de Desarrollo Social el programa ha logrado alcanzar a la totalidad de su población objetivo (individuos en situación de pobreza por ingresos)<sup>12</sup>. Con relación a la efectividad del programa, 4.9% de los hogares pobres beneficiarios han podido escapar de la pobreza, y 31.1% de los hogares beneficiarios en pobreza extrema han pasado a la categoría de pobres moderados. Con estas cifras, BF se ha constituido en el programa de transferencias de ingresos de mayor alcance y mejor focalización de América Latina (Marchionni y Conconi, 2008).

En un interesante trabajo sobre programas de transferencias condicionadas de ingresos en Latinoamérica Marchionni y Conconi (2008) presentan y analizan los siguientes programas: Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresar) - Oportunidades, México; Programa Bolsa Familia, Brasil; Plan de Atención Nacional de Emergencia Social - Plan de Equidad Social, Uruguay; Programa Familias en Acción, Colombia; Programa de Avance a Través de la Salud y Educación, Jamaica; y Red De Protección Social, Nicaragua; entre otros.

#### IV. Programas alimentarios en Argentina

La política de seguridad alimentaria en Argentina estuvo históricamente asociada a la ayuda a individuos pobres mediante programas asistenciales. En contraste poco se ha hecho en el sentido de promover la producción para aminorar los costos de los alimentos. En este sentido, la presente sección va a dedicarse a la descripción de los principales programas de asistencia alimentaria.

En un importante estudio de Britos et. al. (2003) se presenta una completa descripción histórica de los programas alimentarios en Argentina. En lo que resta de la presente sección se presentará síntesis de la historia de dichos programas utilizando como fuente fundamental el estudio antes mencionado.

#### IV.1 Reseña Histórica

La Argentina tiene una rica tradición de asistencia social vía programas alimentarios. Desde fines del siglo XIX se impulsaron programas de ayuda o asistencia alimentaria.

Comenzando el siglo XX en el ámbito escolar la preocupación por los “niños débiles” cuya mala alimentación era identificada como obstáculo en su rendimiento intelectual, fue el disparador de las primeras experiencias de copa de leche, cantinas o comedores escolares (Recién en 1984 que el programa de comedores escolares toma el nombre de Programa de Promoción Social Nutricional (PROSONU)).

Desde fines de los años '30, cuando fue creado, hasta su cierre intempestivo en 1968, el Instituto Nacional de Nutrición (INN) mantuvo un protagonismo y un liderazgo técnico en relación con el diseño e implementación de programas alimentarios.

Durante los años '40 se puso en marcha el Programa Materno Infantil (PROMIN). Este programa tenía como uno de sus componentes principales la entrega de leche en polvo a mujeres desde el embarazo hasta que el niño cumpliera los dos años de edad (extendiéndolo hasta los seis años en caso de detectar problemas desnutrición).

#### IV.2 El Programa Alimentario Nacional - PAN

Recorriendo la historia más reciente, con el retorno democrático en diciembre de 1983 se reconoce por primera vez el deterioro en las condiciones alimentario-nutricionales de una porción significativa de la población, a partir de lo cual se impulsa el Programa Alimentario Nacional. La sanción de la Ley 23.056 de creación del PAN

<sup>11</sup> Para el monitoreo del programa se creó la Red Pública de Fiscalización, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>12</sup> Véase <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>



en 1984 es de alguna manera el hito fundacional de la historia contemporánea de los programas alimentarios.

El PAN se creó como una medida de emergencia por dos años, pero luego se extendió en el tiempo y fue la base de los programas alimentarios hasta la actualidad. Su objetivo principal era la complementación alimentaria de familias pobres, pero comprendía un conjunto más amplio de prestaciones como educación alimentaria, control de crecimiento, saneamiento ambiental, etc.

El componente alimentario del PAN estaba basado en el reparto mensual de cajas de alimentos secos hasta alcanzar una cobertura de 1,3 millón de familias. Las cajas PAN contenían básicamente leche en polvo, cereales, legumbres, aceite y enlatados, totalizando un aporte nutricional aproximado cercano al 20% de las necesidades de una familia pobre.

Pocos programas tuvieron una administración tan centralizada como el PAN. El Gobierno Nacional, por medio de la ex Junta Nacional de Granos, adquiría los alimentos que se embalaban en dos plantas, una en Buenos Aires y la otra en Entre Ríos para ser distribuidas a todas las provincias. En cada jurisdicción existía una delegación federal del PAN y en el terreno operaban los agentes PAN, responsables de censar a los potenciales beneficiarios y de la entrega de las cajas, en reuniones mensuales con las familias beneficiarias.

El PAN resultó un programa básicamente asistencialista, cuestionado en reiteradas ocasiones por su uso clientelar y prácticas poco transparentes en los procesos de adquisición de alimentos.

Al finalizar la década del '80, el Programa Materno Infantil (PROMIN), el PROSONU y el PAN constituyán el núcleo de las políticas alimentarias.

#### IV.3 Los Programas Alimentarios en los '90

Los procesos hiperinflacionarios permitieron el resurgimiento de las “ollas populares” o “comedores comunitarios”, que surgieron en un primer momento como respuesta comunitaria al derrumbe de la capacidad de compra de alimentos de la población. Las “ollas populares” tienen sus orígenes locales en la década del '30, como consecuencia de la depresión

económica mundial y su reflejo en Argentina. Antes de 1989, los comedores u ollas populares no eran más que fenómenos aislados y localizados. Con el correr del tiempo, algunos comedores fueron desapareciendo mientras que otros fueron adoptando formas más organizadas y se mantuvieron.

La Ley 24.049 de transferencia de servicios a las provincias instituyó el fondo de Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), por medio del cual se transfieren fondos para financiar el funcionamiento de los comedores comunitarios que atienden preferentemente a la población infantil (especialmente niños de 2 a 5 años no cubiertos por el PROMIN ni por los comedores escolares), pero a donde concurren además, hermanos, madres y padres de los niños preescolares.

La gran mayoría de los comedores infantiles o comunitarios existentes hasta hoy funcionan como espacios comunitarios en los que la comida es el eje central y las prestaciones alimentarias, tanto las que se consumen en el comedor como las que se distribuyen en viandas para su consumo en el hogar, son muy precarias. Estos comedores suelen funcionar con aportes muy irregulares provenientes de las transferencias nacionales o aportes provinciales y con donaciones que gestionan las organizaciones que los sostienen.

Por orden de aparición, los programas alimentarios o con componentes alimentarios que protagonizaron los '90 y los primeros tres años de esta década son el PROMIN, el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), el Programa Unidos y más recientemente el Programa de Emergencia Alimentaria, PEA.

En los últimos años tres programas del Gobierno Nacional incidieron en el desenvolvimiento de comedores infantiles o comunitarios. En primer término, una de las líneas programáticas del PPROMIN contempló el fortalecimiento de comedores infantiles y su transformación en Centros de Desarrollo Infantil (CDI), incorporando pautas de funcionamiento de la prestación alimentaria y capacitación a madres voluntarias para la organización del servicio alimentario, además de un ámbito institucional y un modelo de atención del desarrollo psicosocial de niños entre 2 y 5 años.

Entre 1993 y 2003 el PROMIN transformó unos 500 Centros de Desarrollo Infantil, aunque su gestión fue más



exitosa en la capacitación de las voluntarias que en el mejoramiento de los contenidos de la alimentación, toda vez que el financiamiento de la asistencia alimentaria no fue adecuadamente garantizado, en montos o en la frecuencia de las transferencias (Britos et. al., 2003).

En 1996, la entonces Secretaría y luego Ministerio de Desarrollo Social, implementó el Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI), el cual también proponía adecuar y transformar el modelo de atención de comedores infantiles hasta convertirlos en Centros de Cuidado Infantil (CCI). Los CCI del PRANI eran el equivalente a los CDI del PROMIN, con la diferencia de que este último programa promovía una articulación entre cada CDI y el centro de salud más próximo a su localización.

A poco de andar sin embargo, el PRANI definió las modalidades de sus tres principales componentes: el mejoramiento y transformación de comedores infantiles en CCI, la implementación de las cajas PRANI y los proyectos de Refuerzo de la Dieta de comedores infantiles. Absorbiendo las mismas prácticamente el 70% de su presupuesto. La caja PRANI consistía en un típico módulo alimentario (similar al PAN y a la caja PROMIN), contenido alimento seco en unas 7 u 8 entregas anuales, distribuidas a las familias cuyos niños asistían a comedores infantiles. El PRANI llegó a distribuir unas 275 mil cajas por entrega en su período de máxima cobertura.

El Refuerzo de Dieta era otra modalidad de gestión del PRANI, consistente en transferir fondos a organizaciones de comedores infantiles, contra la presentación de proyectos específicos. Los fondos complementaban el presupuesto disponible por la organización o bien se utilizaban, siempre por un tiempo limitado para ampliar la cobertura de las prestaciones alimentarias. La actividad Refuerzo de Dieta es el antecedente más próximo a la operatoria actual del Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR).

La incidencia presupuestaria del Refuerzo de Dieta fue marginal (10% del presupuesto del PRANI). De este modo el programa que se presentó como una oportunidad estratégica para unificar programas alimentarios y volver a ejercer alguna supervisión sobre el funcionamiento de comedores infantiles y escolares transferidos a las provincias, se convirtió rápidamente en un programa tradicional de reparto de cajas de alimentos a familias.

pobres, en este caso, que además fueran beneficiarias de comedores infantiles y comunitarios.

Ambos programas a través de sus efectores, CDI y CCI tuvieron el mérito de instalar en la agenda de las políticas públicas la atención del desarrollo psicosocial de niños pobres entre 2 y 5 años de edad. Sin embargo, ni el PROMIN ni el PRANI contemplaron acciones de estimulación del desarrollo en edades más tempranas -las más críticas- ni tampoco aseguraron la sustentabilidad de las acciones de asistencia alimentaria. El PRANI fue discontinuado en 2000 y el PROMIN, si bien aún continúa, ha modificado de manera significativa sus líneas programáticas y disminuido la atención al componente de desarrollo infantil.

El tercer programa que incidió en el desenvolvimiento de comedores infantiles y comunitarios es más reciente y contemporáneo: el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), programa de emergencia con financiamiento del Banco Mundial y que desde 2002 se reconvierte a un programa que financia prestaciones alimentarias en comedores comunitarios. El FOPAR financia comedores pertenecientes a organizaciones comunitarias a quienes les transfiere en forma directa fondos para la adquisición de alimentos, de acuerdo con un proyecto que la organización debe presentar. El programa también financia fondos para infraestructura, equipamiento y capacitación.

En la actualidad, 20 años después de su resurgimiento, no se sabe con exactitud la cantidad de comedores de este tipo existentes en Argentina, pero puede estimarse su número en aproximadamente 6000, alimentando diariamente a unas 900 mil personas, mayoritaria niños. Los dos principales programas que intentaron incidir y transformar el modelo de atención, la infraestructura y equipamiento de estos comedores (PROMIN y PRANI) no alcanzaron en conjunto una cobertura mayor a 1500 comedores. Los restantes comedores, cuya principal función sea la ayuda alimentaria en la emergencia deberían iniciar un proceso de reconversión hacia otras modalidades programáticas, más simples, eficientes y sostenibles.

Entre otros programas de la década del '90 podemos mencionar el Programa Apoyo Solidario a Mayores (Asoma) fue contemporáneo del PRANI (vigente desde 1994),



administrado por la misma Secretaría de Desarrollo Social y como aquel, basado en la adquisición centralizada y distribución de unas 180 mil cajas de composición similar, destinada a adultos mayores sin cobertura social. Este programa se suma a otro, el ProBienestar, un programa alimentario dependiente de la obra social de jubilados y pensionados, PAMI, que alcanza a cerca de 500 mil ancianos indigentes con una combinación de cajas o bolsones de alimentos y prestaciones alimentarias ofrecidas en comedores para tercera edad.

#### IV.4 Los Programas Alimentarios del nuevo siglo

En el año 2000, la nueva gestión iniciada en el recambio presidencial de 1999, unifica los programas PRANI y ASOMA en un programa que más allá del cambio de su denominación -UNIDOS- no significó una modificación en las características de la asistencia alimentaria, el reparto de cajas de alimentos a familias pobres con niños menores de 14 años o adultos mayores sin cobertura social.

Con la vigencia del programa Unidos se inició un cambio en el modelo de gestión de los recursos que paulatinamente fue transfiriendo a las provincias la gestión de adquisición, embalaje y distribución de las cajas a las bocas de reparto.

El año 2001 la crisis encuentra a los programas del Ministerio de Desarrollo Social en su pico más bajo de cobertura, por las propias limitaciones financieras en que se hallaba el Gobierno Nacional y la indefinición de las autoridades políticas en el diseño de su política social.

Una vez producido el recambio presidencial anticipado y con la asunción de un Gobierno provisional, el Decreto 108/02 crea el Programa de Emergencia Alimentaria -PEA-, destinado a transferir recursos a las provincias para la implementación de sus programas alimentarios.

En la práctica, el PEA es otro giro en la denominación de un programa alimentario sin mayores cambios en cuanto a la modalidad de asistencia, ya que las transferencias se traducen mayoritariamente (un 80 % del presupuesto) en cajas de alimentos repartidas a las familias que antes recibían la caja UNIDOS y anteriormente el PRANI o ASOMA.

El cambio sustantivo que sí es atribuible a la gestión del PEA es la completa descentralización de los fondos a las provincias para su ejecución en los niveles locales. El Gobierno Nacional, a través de los equipos técnicos del PEA elabora algunas pautas programáticas para la conformación de los contenidos de la asistencia alimentaria, aunque su capacidad efectiva de supervisión y asistencia técnica a los equipos provinciales no guarda relación con el alcance del programa en todo el país.

Otra debilidad inherente a los programas no sólo alimentarios sino sociales en general, es la ausencia de una base única de beneficiarios del conjunto de programas. Esta característica, además de los vicios de transparencia en la gestión de los recursos y los espacios de superposición y clientelismo que genera (cada programa y sus administradores o gestores son “dueños” de su padrón específico) dificulta la adecuación entre beneficiarios y recursos transferidos. En la práctica esto se traduce en que el Gobierno Nacional transfiere fondos para una cantidad programada de beneficiarios, que termina siendo generalmente mayor o variable, por lo que el contenido final de cada caja, su traducción a valor nutricional o su frecuencia de entrega es variable según provincias.

#### IV.5 La sanción de la Ley 25.724. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional

El año 2002 y 2003 estuvieron signados por la crisis económica desatada en diciembre de 2001, la declaración del default de la deuda pública. En ese contexto, el problema del hambre y la desnutrición cobraron una repercusión en la opinión pública como no ocurría desde fines de los '80.

La primera reacción del Gobierno, en 2002, fue la declaración de la Emergencia Sanitaria y Alimentaria y en ese contexto, la reorientación de fondos presupuestarios a reforzar programas sociales, de salud y alimentarios.

Entre los primeros programas se destaca la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (transferencia directa de ingresos a las familias), en Salud el Programa RemediA (abastecimiento de botiquines con remedios e insumos esenciales en centros de salud) y entre los Alimentarios, la implementación del PEA y FOPAR. Esta



reacción del Gobierno fue contemporánea con un gran debate en la opinión pública y en algunas instituciones, oficiales y de la sociedad civil, respecto de las Políticas Alimentarias.

Como resultado de ese debate se sancionó la Ley 25.724, que crea el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional, como instancia de articulación y diseño estratégico de los programas alimentarios.

La nueva gestión del Presidente Kirchner es la que, sobre la base de la Ley 25.724 y su decreto reglamentario, lanza en julio de 2003 el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria -Hambre Más Urgente-, en un declarado intento de articular los programas existentes (PEA, FOPAR, Comedores Escolares, ProHuerta), avanzar hacia la conformación de una base única de beneficiarios, transferir fondos a las provincias para una ejecución más organizada de los programas y fortalecer la capacitación y asistencia técnica a los equipos provinciales.

**Tabla 5 - Cuadro Resumen de Programas Alimentarios vigentes**

Programa	Presentación	Observaciones
Programa Materno-Infantil (PMI)	Distribución de leche en polvo, fortificada con hierro y zinc a mujeres embarazadas y niños hasta 2 o 6 años de edad en centros de salud.	El Ministerio de Salud transfiere fondos para adquisiciones o directamente leche en polvo a cada provincia. La distribución tiene frecuencia mensual.
Comedores escolares	Suministro de diferentes tipos de prestaciones (desayunos, meriendas, refrigerios, almuerzos) en escuelas públicas.	Las provincias reciben transferencias financieras para adquirir alimentos. No disponen de orientaciones claras respecto de contenidos de las dietas a suministrar. La calidad de la prestación es muy variable y dependiente de las capacidades locales.
Comedores comunitarios (FOPAR)	Suministros de prestaciones, mayoritariamente almuerzos en espacios comunitarios de diverso grado de precariedad.	Organizaciones de la comunidad reciben transferencias financieras para adquirir alimentos. Hay orientaciones respecto de contenidos de las dietas a suministrar, aunque la capacidad de supervisión no guarda relación con el alcance del programa.
Centros de Cuidado o de Desarrollo Infantil (ex PRANI y PROMIN)	Se trata de centros con mayor grado de organización y en los que la comida se acompaña de acciones de atención del desarrollo psicosocial de niños entre 2 y 5 años.	Transferencias financieras para adquirir alimentos con destino a los centros de cuidado o de desarrollo infantil. No disponen de orientaciones claras respecto de contenidos de las dietas a suministrar. La calidad de la prestación es muy variable y dependiente de las capacidades locales.
Pro Huerta	Suministro de semillas para autoproducción en unidades familiares, escolares o comunitarias. Se acompaña de capacitación.	Las unidades locales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) reciben kits de semillas (2 veces por año) para distribuir a las familias beneficiarias.
Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (ex PEA)	Hasta el momento, las prestaciones continúan teniendo como eje la distribución de cajas o módulos alimentarios conteniendo alimentos secos -y en menor escala- vales para comprar alimentos en comercios seleccionados.	Transferencias financieras a provincias para la adquisición, embalaje y distribución de cajas o módulos de alimentos a familias. En una proporción muy pequeña (menos del 4% del total de familias beneficiarias) se distribuyen vales para comprar alimentos en comercios seleccionados. La distribución de las cajas no tiene frecuencia mensual; las familias reciben entre 7 y 8 entregas anuales.

Fuente: Britos et. al. (2003) y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.



## V. Programas basados en transferencia de ingresos

En paralelo a los programas alimentarios vigentes, en los últimos años ha tomado fuerza la idea de transformar progresivamente varios de los programas existentes por un programa basado en la transferencia directa de ingresos a las familias. Esta propuesta tiene antecedentes en cuanto al planteo a nivel nacional con los casos del Seguro de Inclusión Infantil (SII) y del Sistema de Protección Familiar (SIPROF), presentadas pero no ejecutadas durante la gestión presidencial de De la Rúa (1999-2001). También merecen citarse las propuestas de Ingreso Ciudadano a la Niñez y el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), esta última implementada por el Gobierno de Néstor Kirchner bajo el nombre de Programa Familias.<sup>13</sup>

En cuanto a los programas sociales de transferencia de ingresos, Cruces y Gasparini (2008), presentan una interesante reseña de los programas aplicados en Argentina en los últimos años. La siguiente sección se basa en datos y descripciones de programas pertenecientes al documento de Cruces y Gasparini (2008).

### V.1 Breve reseña histórica

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos constituyen una modalidad relativamente nueva en la política social Argentina. Durante el siglo XX, el cúmulo de políticas de protección social se estructuró, generalmente, alrededor del empleo formal y del sistema de seguridad social, de larga data y cobertura relativamente alta en el contexto de América Latina.

Hasta mediados de los '70, la Política Social estaba sustentada en la pertenencia al mundo del trabajo formal. Esa condición garantizaba una red de beneficios financiados por el sistema de Seguridad Social, uno de cuyos pilares era la asignación familiar (o salario familiar) por hijo. El salario de un trabajador formal era continente de varias asignaciones de carácter social destinadas entre otros conceptos a la protección de edades y condiciones de vulnerabilidad.

De este modo, los trabajadores registrados accedían a beneficios contributivos, como los previsionales y las asignaciones familiares. Otras transferencias monetarias directas, como las pensiones no contributivas, eran administradas por el mismo sistema y tenían por objeto fundamental asistir a quienes por alguna razón no habían logrado acceder a los beneficios contributivos.

A partir de la década del 80 aparecen a nivel nacional los primeros antecedentes de programas de transferencias de ingresos a la población más desprotegida. En una primera etapa, los “fondos sociales” plantearon una ruptura con el sistema de protección social tradicional, basado principalmente en beneficios asociados al empleo formal (Cruces et. al., 2007).

Durante la década del 90, las reformas estructurales y los elevados niveles de desempleo generaron un escenario en que una cifra cada vez menor de trabajadores formales, registrados, continúan percibiendo asignaciones familiares, mientras los trabajadores no registrados y desocupados, sólo perciben beneficios bajo la forma de programas sociales y alimentarios dispersos, motivando intervenciones orientadas a promover el empleo, además de políticas activas del mercado laboral fragmentadas y de baja cobertura.

En 1995, la recesión provocada por el contagio de la crisis financiera en México impulsó la creación del Plan Trabajar, un programa de empleo de emergencia en el que los participantes recibían un beneficio monetario a cambio de una contraprestación laboral en el ámbito comunitario<sup>14</sup>. Por su amplia difusión y cobertura, este programa marcó un hito en los programas sociales en Argentina. No obstante, la política de alivio a la pobreza durante la segunda mitad de los 90 siguió caracterizándose por su baja cobertura y alta fragmentación.

En 2002, con niveles de desempleo superiores al 20% y tasas de pobreza superiores al 50%, el gobierno nacional crea el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que alcanzó a cubrir cerca de dos millones de hogares, equivalentes al 20% del total del país.

<sup>13</sup> A nivel internacional, tal vez la referencia más cercana sea el programa Food Stamps de Estados Unidos (previamente descrito) originado en 1939.

<sup>14</sup> Aunque se suele distinguir entre programas de transferencias de ingreso y programas de empleo de emergencia, en el caso argentino la principal función de estos últimos fue la paliación de la pobreza, y por ello se los considera en una misma categoría.



En 2004, la nueva administración del presidente Kirchner adopta una estrategia de transición para los beneficiarios del PJJHD basada en dos nuevos programas, el Seguro de Capacitación y Empleo (Seguro) y el Programa Familias por la Inclusión Social (Familias).

## V.2 Los programas nacionales de transferencias monetarias en Argentina<sup>15</sup>

### V.2.1 Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

La situación de emergencia social originada en la crisis económica de 2001-2002 motivó el diseño e implementación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), un programa de transferencias de ingreso de emergencia dirigido a jefes o jefas de hogar desempleados y con hijos menores, ejecutado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Este programa se caracterizó por su rápida implementación y amplia cobertura, llegando a cubrir cerca de dos millones de hogares.

Aunque fue presentado como un derecho familiar de inclusión social (Decreto 565/02), los fondos limitados en un período de alta pobreza forzaron al gobierno a suspender la incorporación de nuevos beneficiarios en mayo de 2002, si bien la cantidad de beneficiarios activos continuó aumentando durante el transcurso de 2002 y 2003. El programa se limitó a asistir a los jefes y jefas de hogar que se presentaran de manera espontánea en las municipalidades para solicitar su inclusión en el programa, evitando de este modo las demoras asociadas a la utilización de una metodología de focalización (Golbert, 2004).

El beneficio mensual era de \$150, monto que nunca fue ajustado desde el inicio del programa. En contrapartida, se exigía a los beneficiarios del programa que participen en proyectos productivos, servicios comunitarios o cursos de capacitación. Los beneficios del programa eran incompatibles con el empleo formal<sup>16</sup>. Además de esta

contraprestación laboral, el PJJHD incorporó prácticas novedosas como la condicionalidad del beneficio al cumplimiento de controles de asistencia escolar y de salud para los niños de los hogares beneficiarios.

De acuerdo a las evaluaciones existentes, el programa ayudó a paliar la emergencia social que determinó su rápida y masiva implementación (Galasso y Ravallion, 2004; MTEySS, 2004). Sin embargo, tuvo una serie de problemas relacionados con la situación de emergencia que le dio origen y con la rapidez con que tuvo que ser implementado.

Frente a la reactivación de la economía a partir de 2003, Néstor Kirchner opta por una estrategia gradual de salida del PJJHD mediante la creación de dos programas, el “Seguro de Capacitación y Empleo” y “Familias por la Inclusión Social” (Decreto 1506/04). La creación de estos nuevos programas planteó la continuidad de una política de sostenimiento de ingresos, independientemente de la emergencia económica que le había dado origen. La estrategia de desdoblamiento divide a los beneficiarios en dos grupos diferenciados. El Seguro busca atraer a quienes tienen una mayor probabilidad de incorporarse al mercado de trabajo. El Familias, en cambio, apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas de pobreza estructural.<sup>17</sup>

### V.2.2 Seguro de Capacitación y Empleo

El Seguro se plantea como una alternativa para brindar capacitación y facilitar la inserción y la intermediación laboral de los beneficiarios. Entra en funcionamiento de manera efectiva en marzo de 2006, a través del decreto 336/2006. En una primera etapa, está abierto únicamente a los beneficiarios del PJJHD. El programa prevé el despliegue de Oficinas y Gerencias de Empleo en municipios participantes<sup>18</sup>, para ofrecer un conjunto de servicios destinados a apoyar a las personas en la búsqueda activa de empleo. A fines de 2007, el programa contaba con más de 70.000 beneficiarios.

<sup>15</sup> La descripción de los programas sociales en esta sección está basada en Cruces et al. (2008).

<sup>16</sup> La importante reducción en el número de beneficiarios del PJJHD en el período 2003-2007 se debe principalmente a la incorporación al mercado laboral formal, que implica una discontinuidad automática del plan mediante el cruce de padrones de beneficiarios y de la base del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, que registra los aportes y contribuciones laborales.

<sup>17</sup> Dado que el traspaso del PJJHD al Seguro o al Familias es voluntario, los tres programas coexisten a principios de 2008.

<sup>18</sup> A marzo de 2008, se habían creado Oficinas de Empleo en 186 municipios del país.



Los beneficiarios firman un documento mediante el cual se comprometen a concurrir regularmente a la Oficina de Empleo Municipal para desarrollar un plan de búsqueda de empleo y participar en actividades de orientación, formación y práctica laboral, así como de otros servicios que mejoren sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo; y a aceptar las ofertas de trabajo que surjan mientras sean adecuadas para su experiencia y nivel de calificación laboral.

El monto que recibe cada beneficiario que opta voluntariamente por el traspaso al Seguro es de \$225 (un 50% por encima del beneficio del PJJHD), y para reforzar su relación con el mercado laboral el tiempo de permanencia en el programa es computado para la futura jubilación. Sin embargo, a diferencia del PJJHD, el beneficio es otorgado por un plazo máximo de dos años.

Un aspecto innovador con respecto al PJJHD es que los beneficiarios que obtienen un empleo pueden continuar recibiendo la prestación por un plazo determinado (hasta doce meses en el sector público y hasta seis meses en el sector privado). De este modo, se reduce el potencial desincentivo a la participación laboral, ya que los beneficiarios pueden aceptar una oferta de trabajo y no perder el beneficio si el empleo dura menos de seis meses.

### V.2.3 Familias por la Inclusión Social

El Familias apunta a proveer sustento en el largo plazo a aquellos hogares con problemas de pobreza estructural. Este programa empezó a delinearse en la órbita del MDS a comienzos de 2005 (Resolución 825/05), como una transformación del Programa de Atención a Grupos Vulnerables - módulo Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH), con apoyo del BID. El objetivo fundamental del programa es promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad social por medio de una transferencia monetaria, promoviendo además el acceso a la salud y la educación de los niños y embarazadas en los hogares beneficiarios.

Para la puesta en marcha de la primera fase de aplicación del programa, se identificaron 403 municipios prioritarios, que concentran cerca de 700 mil potenciales beneficiarios. Al igual que el Seguro, el Familias está abierto únicamente a traspasos

de beneficiarios del PJJHD<sup>19</sup>. En diciembre de 2007, el programa atendía a 539.386 hogares (incluyendo 1.887.851 niños) en 22 provincias y 357 municipios del país. Cerca de la mitad de los hogares beneficiarios provienen del IDH; el resto corresponde a traspasos del PJJHD.

El criterio de elegibilidad es el de ser jefe de hogar desocupado, con nivel educativo menor a secundaria completa y con dos o más hijos menores de 19 años a cargo (o discapacitados de cualquier edad)<sup>20</sup>. El programa está dirigido especialmente a mujeres madres de familia. En caso de que el titular del PJJHD traspasado sea hombre, debe pertenecer a una familia monoparental, o bien debe efectivizar el cambio de titularidad del subsidio a su esposa, cónyuge o madre de los menores a cargo. Esta política implica que el 94,4% de los titulares del Familias sean mujeres (MDS, 2007).

El subsidio monetario mensual que el programa otorga es de \$155 con un menor a cargo, y se suman \$ 45 por hijo/a hasta alcanzar un máximo de \$ 425 correspondientes a seis hijos menores<sup>21</sup>. A diferencia del Seguro de Capacitación y Empleo, no existe un límite temporal para la participación en el programa y la recepción del beneficio es compatible con otros ingresos en el hogar, siempre y cuando sumados no superen el salario mínimo vital y móvil (MDS, 2007).

Dicho subsidio está sujeto a que los beneficiarios cumplan con el calendario de vacunación para los menores, con los controles de salud para las embarazadas y con la regularidad escolar o la culminación del nivel secundario o polimodal para los niños a cargo del titular. El cumplimiento de estas condiciones se verifica con la presentación de los certificados correspondientes.

Por último, debe destacarse que el Familias también cuenta con un componente comunitario, con elementos de apoyo escolar y desarrollo familiar, así como con un módulo de “remoción de barreras”, que ofrece una beca o asignación adicional de \$ 50 para cubrir parcialmente los costos de cuidado infantil, transporte y refrigerio, con el objetivo de fomentar la terminalidad educativa o la capacitación profesional. Está previsto que los Centros Integradores Comunitarios (CICs), emplazados en las localidades con beneficiarios y concebidos para integrar los servicios y prestaciones sociales y de salud del Familias,

<sup>19</sup> Con la excepción de la incorporación de nuevas altas en “situaciones de riesgo social y/o emergencia territorial, fundamentalmente en comunidades aborígenes” (Resolución 825/06).

<sup>20</sup> Estos requisitos se aplican a los traspasos del PJJHD. Los beneficiarios con menos de dos hijos provienen del IDH.

<sup>21</sup> Resolución del MDS 287/09. A partir de los siete hijos menores de edad a cargo es posible acceder a una pensión no contributiva.



cumplan un papel cada vez mayor en la implementación del componente comunitario.

De esta forma, el *Familias* plantea una serie de ventajas con respecto al *PJJHD* para los beneficiarios. En primer lugar, al no exigir una contraprestación laboral no impone un costo directo al hogar. En segundo lugar, la participación está directamente relacionada a las características de los beneficiarios y su nivel de pobreza, y no indirectamente a través de la condición de actividad. Esto último, junto con la compatibilidad del beneficio con los ingresos laborales, implica que no genera desincentivos importantes al empleo o a la formalidad. La asignación presupuestaria para el plan durante el año 2009 es de \$1.753.768.561. (Presupuesto Nacional Ley 26.422. Jurisdicción 85. Ministerio de Desarrollo Social).

### **V.3 Programas provinciales de transferencias de ingresos**

#### **V.3.1 Plan Más Vida (Provincia de Buenos Aires)**

Si tenemos en cuenta que la Provincia de Buenos Aires concentra el 38% de la población del país y que el 40% de la población bajo la línea de pobreza reside en la Provincia, queda claro que gran parte de la población total de la Provincia estaría en condiciones de vulnerabilidad social y económica, lo que conlleva a situaciones críticas de alimentación y nutrición, y por ende, de desarrollo social. Con el fin de paliar esta situación, en la Provincia de Buenos Aires se desarrolló el Plan Más Vida.

El objetivo general del Programa es mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno infantil, fortaleciendo las capacidades de las familias y consolidando redes comunitarias.

El Programa está destinado a familias en condición de pobreza con población materno infantil hasta el ingreso escolar (embarazadas, nodrizas y niños hasta los 5 ó 6 años de edad

cumplidos). Este plan alcanza aproximadamente a 750.000 adultos responsables de familias.

Los objetivos específicos del programa son:

- 1.** Incrementar y mejorar la cobertura alimentaria básica y universal que atienda a las situaciones críticas de alimentación y nutrición así como el mejoramiento de las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población en edad preescolar que ayuden a garantizar el ingreso y permanencia en la educación general básica.
- 2.** Fortalecer la capacidad de planificación de las necesidades sociales y la gestión de los recursos destinados a la seguridad alimentaria.
- 3.** Implementar y consolidar el sistema de pago de un ingreso no remunerativo a las familias beneficiarias a través de la entrega de una tarjeta destinada a la compra de alimentos como complemento nutricional de las mismas.

Bajo este escenario, se propuso una nueva modalidad de prestación del Plan Más Vida a través de la entrega de la tarjeta “Alimentos” que permite a los beneficiarios la adquisición de productos alimentarios básicos en los comercios adheridos (exceptuando las bebidas alcohólicas y los cigarrillos).<sup>22</sup> Este plan alcanza aproximadamente a 750.000 adultos responsables de familias.

Los programas sociales vigentes en la Provincia se realizan a través del Ministerio de Desarrollo Social, en conformidad con lo establecido en el artículo 24 de la Ley de Ministerios Nº 13.757. Por ello, este Ministerio ha estado realizando importantes esfuerzos para coordinar, formular e implementar programas y acciones que, desde una perspectiva de derecho y de igualdad de oportunidades, atiendan las necesidades de la población con capacidades especiales, niños, de la tercera edad y de las mujeres, en situación de vulnerabilidad.

<sup>22</sup> Los alimentos permitidos para su adquisición son: Lácteos: (Leche, yogur y quesos). Aportan Calcio que ayuda a formar y fortalecer huesos y dientes. Frutas y verduras: Aportan vitaminas, minerales y fibra que mejora el funcionamiento del cuerpo, entre otras cosas son necesarias para los ojos, la piel y el cabello. Carnes: (Pollo, cerdo, conejo, pescados, pato, vaca) Brindan Hierro, que previene la anemia y proteínas que forman los músculos. Panes: (blancos e integrales) y Cereales y harinas: (arroz, maíz, trigo) Aportan hidratos de carbono que dan energía. Legumbres: (arvejas, lentejas, garbanzos, porotos). Aceite: (no grasa) transporta vitaminas y ácidos grasos que el cuerpo no puede formar y ayudan a la salud del corazón. Es conveniente utilizar aceites puros: girasol, soja, etc.

Adicionalmente se incluyen algunas recomendaciones: Disminuir el consumo de azúcar y sal: consumir golosinas, gaseosas o infusiones muy azucaradas (mate, mate cocido, té) solo brindan energía sin aportar otros nutrientes y pueden ayudar a desarrollar sobrepeso, obesidad y caries. Los alimentos ricos en sal (fiambres, papas fritas, palitos salados o similares) tienen grasas de muy mala calidad que pueden aumentar su presión dañando el corazón.



En este marco, en lo que se refiere a política alimentaria el Ministerio de Desarrollo Social encara un proceso de reorientación gradual e integral de su estrategia de gestión del Plan Más Vida con un cambio de modalidad de acceso a los alimentos y de las acciones que lleva a cabo la red solidaria. Dicho Plan fue aprobado por la Resolución Ministerial Nro. 11118-45 de fecha 3 de febrero de 2004 y la nueva modalidad se aprobó por la Resolución de ese Ministerio Nro.41 del 26 de febrero de 2008.

El Programa propuesto está integrado por un conjunto de acciones e iniciativas tendientes a mejorar el estado nutricional y la reinserción social de la población con mayor vulnerabilidad social mediante mecanismos que garanticen una mayor transparencia y eficiencia en el uso y asignación de los recursos públicos. Estos objetivos se vinculan directamente con los perseguidos por el Plan Más Vida. Se prevé que el Proyecto constará de 3 componentes:

**Componente 1:** Ejecución de acciones para mejorar la calidad alimentaria, educacional, reinserción social y hábitos de salud de la población en situación de vulnerabilidad económica y social. Este componente se integra por dos líneas de acción:

**I.** Proporcionar un apoyo no remunerativo a las familias beneficiarias en forma mensual a través de una tarjeta destinada únicamente a la compra de alimentos.

Mantener un padrón de beneficiarios transparente que promueva la inclusión social de las familias vulnerables. Las madres son las receptoras efectivas del apoyo monetario siendo excepcional a los varones.

El monto mensual del ingreso no remunerativo previsto será el que se detalla a continuación:

Beneficiarios	Monto Mensual en Pesos
1 Hijo / Embarazada	\$80
2 Hijos o más	\$100
Voluntarias	\$100

La acreditación se realiza al responsable adulto de la familia, en forma mensual a través de una tarjeta de débito sólo utilizable para la compra de alimentos. Las mismas están asociadas a una cuenta del Banco Provincia de Buenos Aires en donde se depositará el monto del ingreso no remunerativo correspondiente a la composición familiar.

**II. Fortalecimiento familiar:** Esta línea de acción tiene como principal objetivo fortalecer a las familias beneficiarias y agentes comunitarios locales en sus conocimientos y saber para contribuir al desarrollo físico, emocional, relacional, cognitivo y social de sus miembros y sus comunidades. En este sentido se intenta:

Promover la inserción social de las familias, mediante el acceso a la oferta de servicios sociales de salud y educación y el fortalecimiento del pleno ejercicio de sus derechos.

Reforzar y fortalecer la incorporación de hábitos saludables de alimentación y nutrición de los niños y familias beneficiarias a partir de la utilización de la tarjeta de compra de alimentos.

Promover que las familias beneficiarias realicen los controles de vacunación establecidos en el cronograma de vacunación del Ministerio de Salud de la Nación.

Promover el acceso a la inclusión educativa de todos los miembros del grupo familiar bajo Plan.

Identificar y promover capacidades laborales de los grupos familiares.

Proponer dispositivos de remoción de barreras para promover el acceso de los beneficiarios a la oferta de capacitación laboral, inclusión socio productiva y otras prestaciones del Ministerio de Desarrollo Social.

Para el cumplimiento de los mismos las familias beneficiarias se comprometen a cumplir con las siguientes responsabilidades:

En **salud**. Cumplimiento del Plan Nacional de Vacunación para los hijos y menores a cargo conforme sea indicado por el Ministerio de Salud de la Nación, y controles bimestrales para las mujeres embarazadas.

En **educación**. Matriculación inicial y continuidad de cumplimiento de las condiciones de alumno regular según la normativa vigente en Provincia de Buenos Aires, para cada uno de los niños/as a cargo del adulto responsable.

En **Fortalecimiento Familiar**. Participar de las capacitaciones que organice el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, el Municipio y las Voluntarias y asistir mensualmente a la casa de la Voluntaria para brindar todos aquellos datos referidos a su persona y los de su familia, así como también otorgar



cualquier información referida a las altas o bajas que puedan ocurrir en el grupo familiar, incluyendo los cambios de domicilio.

**Componente 2:** Fortalecimiento de la capacidad de gestión, evaluación y monitoreo de las acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

Este componente procura que el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires fortalezca sus capacidades de gestión, monitoreo y evaluación del Plan Mas Vida, a fin de lograr mayor eficacia y eficiencia en las acciones implementadas.

**Componente 3:** Gastos administrativos y del Proyecto.

El costo total del programa de inversión, a ejecutarse en los años 2009-2011, asciende a U\$S 1.165 millones, de los cuales el Banco Mundial financiará U\$S 500 millones y los restantes U\$S 665 millones provendrán de la contraparte provincial.

Del total del Programa U\$S 1.141 millones serán destinados a financiar planes alimentarios (U\$S 480 por el Banco Mundial y U\$S 661 por la Provincia) mientras que los restante U\$S 24 millones serán destinados a fortalecimiento y administración del programa.

## VI. Propuesta subsidio compensatorio: Transferencias condicionadas de ingresos

El objetivo de esta sección es analizar el diseño de un esquema de subsidio que compense el incremento inicial de pobreza e indigencia producido por el efecto precio de la eliminación de los DEX y las REX.

El subsidio resulta necesario debido al efecto negativo inicial sobre pobreza e indigencia. Posteriormente, cuando el impacto ingreso opere plenamente, la mejora en la situación de pobreza e indigencia permitirá eliminar, total o parcialmente, el subsidio compensatorio.

La Tabla 6 muestra el impacto de la eliminación de los DEX y REX sobre la Canasta Básica Alimentaria (CBA) y la Canasta Básica Total (CBT). La eliminación de DEX y REX tienen influencia sobre los productos de las canastas elaborados en base a materias primas sujetas a derechos de exportación y restricciones cuantitativas al comercio (carnes y derivados del trigo).

La estimación se hizo a partir del ajuste de los valores de los componentes de las CBA y CBT por adulto equivalente de diciembre del 2006 según diferentes niveles de inflación<sup>23</sup>. El INDEC estima que el aumento de la CBA en el período entre diciembre del 2006 y abril del 2009 fue de 7,2%, sin embargo existen ciertas sospechas de que el aumento anunciado no refleje el verdadero aumento de precios en la economía, por lo que en la simulación se optó por considerar tres alternativas de evolución de precios para el mencionado período. Un nivel bajo de 7,2% anunciado por INDEC para la CBA, un escenario moderado de 15% (cambio en IPC) y un escenario de inflación alta de donde existe una subestimación en el valor de la CBA de 50% (CBA real es 50% más costosa que la medida por el INDEC). Estas cifras surgen de estimaciones privadas del valor de la CBA (SEL Consultores y FIEL) para el período<sup>24</sup>.

Estos supuestos son importantes porque los valores de CBA y CBT son los que definen la situación de pobreza e indigencia de la población.

Ante los diferentes escenarios de inflación el aumento del costo de la CBA y CBT por la eliminación de DEX y REX sería de entre \$29 y \$43,60. Este valor sería el aumento del costo de la CBA y CBT definidas por adulto equivalente. En este sentido los hogares representados en la EPH tienen en promedio 2,65 adultos equivalentes o 3,25 habitantes.

La segunda parte de la tabla muestra la incidencia de pobreza e indigencia según la CBA y CBT original y la que surgiría de eliminar DEX y REX. Allí se puede observar que en el peor de los escenarios (inflación alta según fuentes privadas) la eliminación de DEX y REX generaría un aumento de 2,9 puntos porcentuales en pobreza (24,4% a 27,3% o aproximadamente 830.000 individuos) y 2,32 puntos porcentuales en indigencia (7,44% a 9,76% o aproximadamente 816.000 individuos).

De este modo, ante la eliminación de DEX y REX se hace imperioso la creación de algún mecanismo como podría ser un subsidio que compense a los consumidores (o al menos a los más vulnerables) de modo que no se vean perjudicados directamente por la eliminación de los mismos.

<sup>23</sup> La definición de adulto equivalente se presenta en el capítulo XII.3 de Nogués et.al. (2007)

<sup>24</sup> Estudios privados estiman el aumento de precios de los alimentos aún mayores que los utilizados en este estudio. Por ejemplo SEL Consultores estima un aumento por sobre el 50% para el mismo período. Ver <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/default.asp>. FIEL en mediciones propias convalida una subestimación similar.



**Tabla 6 - Impacto de eliminación de DEX y REX sobre CBA y CBT. Impacto en pobreza**

	Inflación		
	Baja	Moderada	Fuentes privadas
CBA	158	170	237
CBT	356	382	533
Aumento por eliminación de DEX y	29	31,2	43,6
CBA sin DEX y REX	187	201	281
CBT sin DEX y REX	385	413	577
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Pobreza	13,70%	4.531,65	15,10%
Pobreza sin DEX y REX	15,40%	5.038,36	17,00%
Indigencia	3,93%	1.233,75	4,27%
Indigencia sin DEX y REX	4,96%	1.587,09	5,63%
	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje
Pobreza	24,40%	7.731,24	
Pobreza sin DEX y REX	27,30%	8.560,91	
Indigencia	7,44%	2.412,01	
Indigencia sin DEX y REX	9,76%	3.227,97	

Nota: Inflación baja 7,2% (INDEC), intermedia 15% y Fuentes privadas (50% de subestimación CBA) para el período Diciembre del 2006 -Abril del 2009.

El subsidio puede interpretarse como un mecanismo de emisión de vales alimentarios o transferencias directas de ingresos a otorgar a hogares cuyos ingresos sean inferiores a un determinado monto.

En lo que resta de la sección en primer término se tratarán los aspectos centrales a tener en cuenta para el diseño de programas de transferencias condicionadas de ingresos. En segundo término se presentarán algunas microsimulaciones de diferentes alternativas de programas en base a la Encuesta Permanente de Hogares.

## VI.1 Transferencia Condicionales de Ingresos

Las TCI como ya se mencionó anteriormente son un sistema que ha cobrado popularidad en los últimos años. En Argentina ya existen algunos programas que funcionan bajo esta modalidad y cuyo precursor fue el Plan Trabajar. Tanto el Plan Trabajar como su sucesores el plan PJJDH, el plan Seguros y el Familias, basaron su existencia en una de los determinantes de la pobreza, la falta de empleo. Sin embargo estos programas impedían el acceso a los mismos a un importante número de familias pobres por el hecho de que participa de alguna manera en el mercado laboral formal.

En este documento se presentan algunas de las características esenciales de los programas de TCI que se consideran la opción más eficiente en términos del combate a la pobreza y desigualdad (par un análisis más extendido del tema ver Marchionni y Conconi, 2008).

Los programas basados en TCI son vistos como mecanismos que permiten proteger económicamente a los hogares más vulnerables contra los efectos de shocks adversos y reducir los niveles de pobreza y desigualdad mediante transferencias monetarias.

Las condicionalidades y contraprestaciones asociadas a las transferencias permiten generar en los beneficiarios los incentivos a la acumulación de capital humano, en forma de educación, salud y nutrición, que constituyen una manera de superar los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, base para la promoción social.

Los programas de TCI han cobrado notoriedad desde mediados de la década de 1990 en América Latina, y constituyeron una verdadera reforma en el ámbito de los planes de lucha contra la pobreza en esta región dado que no adoptaron el modelo del seguro social y su esquema contributivo. Por otra parte, implicaron un alejamiento de la práctica dominante hasta entonces de entregar bolsas de alimentos (Fonseca, 2006; Marchionni y Conconi, 2008).

En líneas generales los programas de transferencias buscan complementar los recursos del individuo o del hogar para aliviar la pobreza en el corto plazo y la primera opción que se presenta es si transferir dinero o especies (alimentos, vestimenta, etc.).

Quizás el principal argumento a favor de las transferencias en dinero sea que permite mayor eficiencia en el consumo dado que



los individuos conocen mejor sus necesidades y preferencias. En una evaluación del Centro de Estudios de Nutrición Infantil (CESNI) sobre un programa piloto de TCI se determinó que las compras realizadas por las familias beneficiarias a lo largo de un año de implementación ha demostrado buenos resultados en términos de incorporación de productos que mejoran la diversificación de la alimentación y eficiencia nutricional, medida como nutrientes esenciales incorporados en los alimentos comprados por cada peso invertido. (Britos et. al., 2003).<sup>25</sup>

Otra ventaja generalmente atribuida a las transferencias monetarias es que requieren de un menor grado de burocracia gubernamental y que implican menores gastos administrativos, en tanto los controles y auditorías son más difíciles en los programas que transfieren bienes como alimentos, donde los problemas de filtraciones, robos y corrupción suelen ser más graves. A su vez, las transferencias en especie pueden fomentar el surgimiento de mercados secundarios en los que se comercializan los beneficios distribuidos por el programa.

Transferir dinero además abre las puertas para la adopción de medios electrónicos de pago (tarjetas) que permiten reducir tanto costos operativos como las posibilidades de manejo discrecional de los fondos del programa. El uso de medios electrónicos tiene la ventaja adicional de facilitar la implementación de restricciones sobre los tipos de bienes para los que pueden destinarse las transferencias sin la necesidad de recurrir a cupones, y de acuerdo a algunos estudios parece fomentar el ahorro de los beneficiarios.<sup>26</sup>

Como su nombre lo indica, los programas de TCI se caracterizan por exigir el cumplimiento de ciertas condiciones por parte de los beneficiarios como asistencia escolar por parte de los niños, controles médicos periódicos o cumplimiento de determinados requerimientos nutricionales.

Las TCI son programas focalizados en grupos específicos. La opción por transferencias focalizadas en lugar de universales generalmente se basa en argumentos de costo-efectividad. La existencia de restricciones presupuestarias fuertes para financiar programas universales y los altos errores de inclusión (no pobres que reciben transferencias) asociados a la cobertura universal, justifican el interés puesto en los programas focalizados. Si un programa está bien focalizado en los pobres, cada individuo u hogar pobre recibe una transferencia mayor que con un programa universal con el mismo presupuesto.

La focalización de estos programas se basa en la capacidad de discriminar pobres y no pobres, y esto enfrenta dos problemas esenciales: en primer lugar, la dificultad conceptual de definir pobreza, y por tanto, de medirla; en segundo lugar, el diseño e implementación de un mecanismo que permita identificar pobres y no pobres de entre toda la población. En general, los mecanismos de focalización son complejos, inexactos y costosos.

La comprobación previa de medios de vida es un mecanismo de focalización ampliamente difundido. Se basa en un conjunto de características susceptibles de verificación para predecir los ingresos o la probabilidad de que cierto hogar o individuo sea pobre. Un ejemplo de este mecanismo es el desempleo en los programas Trabajar y sus sucesores.

En este sentido en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales se desarrolla un programa llamado SIEMPRO-SIFAM que se dedica a recopilar información a partir de la cual se puede determinar el Índice de Calidad de Vida (ICV) que permite la caracterización socioeconómica de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad social de manera que esta condición pueda ser graduada dentro de una escala estándar obteniéndose un ordenamiento de las familias individuales.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> El estudio se focalizó en un programa basado en el uso de tarjetas electrónicas para compra de alimentos en una experiencia piloto en la Provincia de Buenos Aires, en los municipios de Campana y Zárate, implementada en conjunto entre los Gobiernos Municipales, CARITAS y financiación privada, en una escala de 1000 familias. Ellas reciben mensualmente y en forma regular un crédito en sus tarjetas por un valor de \$ 30 destinados exclusivamente a la adquisición de alimentos (con excepción de bebidas alcohólicas) y productos de limpieza.

<sup>26</sup> En la descripción de Plan Más Vida de la Provincia de Buenos Aires se incluyen algunas restricciones en cuanto a los productos que pueden ser adquiridos con la tarjeta de débito entregada por el programa.

<sup>27</sup> El SIEMPRO-SIFAM es un programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, para ser aplicados en todos los niveles - nacional, provincial, municipal, local - destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas; captar información sobre los programas sociales en marcha; monitorear el grado de avance en el cumplimiento de las metas propuestas en dichos programas y evaluar el grado de correspondencia entre el impacto previsto y el efectivamente alcanzado a través de la implementación de los mismos.

El Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM) tiene por objetivo la identificación y selección de las familias en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad social a fin de posibilitar una mayor eficiencia, transparencia y equidad en la distribución de los recursos del Estado. Se basa en una metodología de relevamiento censal orientada a poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social.



Sobre la base de esa predicción se determina la elegibilidad del hogar como beneficiario del programa. A pesar de los altos costos administrativos asociados a este tipo de mecanismos, siguen existiendo fugas de recursos a sectores no pobres (error de inclusión) y, lo que resulta más grave, sectores pobres no tienen acceso al programa (error de exclusión). Por otra parte, los mecanismos de focalización categórica (según localización geográfica, por ejemplo), logran reducir los costos administrativos de la comprobación previa de medios de vida pero generalmente a costa de una peor focalización.

De esta manera, los programas focalizados tienen una ventaja en términos del balance costo-efectividad respecto de programas universales, y aunque implican grandes costos administrativos pueden ser la única opción cuando los recursos son limitados en comparación con las necesidades insatisfechas.

Además de la focalización, otro rasgo que caracteriza a los programas de TCI es que están destinados, en la mayoría de los casos, a hogares con hijos jóvenes. Si bien definir como beneficiarios a hogares en lugar de individuos tiene la ventaja de evitar el solapamiento de programas en el seno del hogar, surgen problemas de inequidad horizontal cuando se excluyen familias sin hijos o cuando el monto del beneficio es fijo, independientemente del tamaño y composición de la familia. Para evitar el sesgo en contra de las familias más numerosas se pueden diseñar esquemas de transferencias crecientes con el tamaño familiar o con el número de hijos, fijando un límite superior o tope para evitar afectar artificialmente las decisiones de fecundidad de los hogares beneficiarios.

En muchos programas de TCI en América Latina y el Caribe se ha otorgado la titularidad del programa a la mujer (programa Familias y Más Vida siguen esta estrategia), sobre la base de la creencia generalizada y avalada por evidencia empírica, que la asignación del presupuesto familiar que realizan las mujeres es distinta de aquella que efectúan los hombres.

(cont) Asimismo, es una herramienta de gran utilidad para:

Proveer de un diagnóstico socioeconómico preciso de los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, para el diseño de programas y proyectos sociales.

Analizar la oferta de servicios y programas del Estado en función de las características de las familias y problemas sociales detectados. Armar un registro unificado de beneficiarios y vincular la información de los distintos programas.

Brindar información a los programas para realizar el seguimiento y evaluación de la eficacia y eficiencia de sus prestaciones.

Contribuir a la capacidad de gestión provincial y municipal mediante la puesta en marcha de un sistema propio de información social, y la capacitación para su uso.

Ver más detalles en <http://www.siempre-sisfam.gov.ar/siempre.html>

<sup>28</sup> La utilización de la EPH 2007 obliga a hacer una corrección de los ingresos de los encuestados. El criterio que se utilizó fue el de corregir los ingreso de cada familiar por 50% que corresponde a la variación del coeficiente de variación salarial (CVS) durante el período marzo 2007-abril 2009

## VI.2 Simulación en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)

Con el objetivo de estimar el costo fiscal de un plan de subsidios compensatorios, se realiza una microsimulación con el siguiente esquema.

La mecánica de cálculo consiste en estimar el ingreso por adulto equivalente de los hogares urbanos que comprende la EPH del primer trimestre del 2007 (la última disponible)<sup>28</sup>, y establecer los beneficiarios del subsidio comparando ese ingreso con el límite máximo de ingreso por adulto equivalente. Luego de identificados los hogares beneficiarios, se presentan cinco programas alternativos de transferencias condicionadas de ingreso para los integrante del hogar.

Esta definición del subsidio permite diseñar esquemas alternativos con diferentes características. En primer lugar se analiza la generalización de dos programas ya existentes. El Plan Más Vida de la Provincia de Buenos Aires (PMV), el Plan Familias por la Inclusión Social (PF) administrado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Adicionalmente se propone un plan que promueve un subsidio por cada niño y joven menor de 18 años (edad preescolar, y de escuela primaria y secundaria) que por simplicidad llamamos Plan Niños y Jóvenes (PNJ) y finalmente se presenta dos programas que podría ejecutarse a través de entrega de bonos para la compra de alimentos o a través de transferencias de ingresos en que consiste en transferencias por individuo en cada hogar (ver Capítulo X de Nogués et. al., 2007)

Los programas se basen al las siguientes estructuras:

**Generalización Plan Más Vida (PMV):** Califican hogares con ingresos por adulto equivalente inferiores a CBT una vez eliminados los DEX y REX. Aquellos hogares que califican reciben \$ 80 si tienen hasta 1 hijo y \$100 si tienen 2 hijos a más.



**Generalización Plan Familias (PF):** Califican hogares con ingresos familiar inferior al salario mínimo vital y móvil (\$1.250). Aquellos hogares que califican reciben \$155 más \$45 por hijo hasta 6 hijos (\$425).

**Plan Niños y Jóvenes (PNJ):** Califican hogares con ingresos por adulto equivalente inferiores a CBT sin DEX ni REX, y con hijos menores de edad. Aquellos hogares que califican reciben \$100 por hijo menor de edad.

**Plan Bonos Alimentarios I (PBA I):** Califican hogares con ingresos por adulto equivalente inferiores a CBT sin DEX ni REX. Aquellos hogares que califican reciben \$40 por integrante de la familia.

**Plan Bonos Alimentarios II (PBA II):** Califican hogares con Ingresos por adulto equivalente inferiores a CBT sin DEX ni REX. Aquellos hogares que califican reciben \$60 por integrante de la familia.

La Tabla 7 muestra los resultados de las simulaciones de los distintos programas en base a la EPH. El caso mostrado es el caso más pesimista, es decir aquel en que surge de un escenario de eliminación de DEX y REX con alta inflación (el Anexo del capítulo muestra tablas similares para todos los escenarios de inflación).

La primera fila de la Tabla 7 muestra los ingresos por adulto equivalente utilizado como límite de admisión al programa. Los programas PMV, PNJ, PBA I y PBA II tienen como límite el valor de la CBT sin DEX ni REX por adulto equivalente (es decir

cubre toda la población definida como pobre), mientras que en el programa de PF utiliza un monto máximo de \$1.250 para el ingreso familiar (o \$500 por adulto equivalente).

Nótese que las transferencias por adulto equivalente en todos los programas alcanza a compensar el aumento del la CBA de \$43,60 (ver Tabla 6) salvo en el caso del PMV debido a que la prestación es de carácter fijo por familia, sin demasiada consideración del numero de miembros o de hijos (solo distingue entre 1 y más 1 hijo).

La cobertura por programa va desde 4,93 millones y 1,8 millones de hogares en el PF a 8,5 millones de beneficiarios y 1,99 millones de familias en el PMV, PBA I y PBA II.

EL PF tienen una cobertura de acotada porque el límite de ingresos es fijo medido contra el ingreso familiar, excluyendo a familias con varios perceptores de ingresos. En este sentido el límite de \$1.250 por familia equivale a \$500 por adulto equivalente dentro de este grupo (2,5 adultos equivalentes). Es interesante notar la considerable caída en la cantidad de adultos equivalentes promedio en este plan. Esto es consistente con el argumento de que el plan discrimina contra familias con mayor cantidad de perceptores de ingresos (en general miembros de mayor edad en el grupo familiar), lo que provocaría que familias con varios miembros adultos (o con más adultos equivalentes) sean excluidas del plan.

En el caso del PNJ, tiene una cobertura menor que los programas PMV, PBA I y PBA II, tanto en numero de hogares como de beneficiarios. Esto sucede porque deja fuera del programa a

**Tabla 7 - Programas de transferencias de ingresos. Cobertura y costos**

	PMV	PF	PNJ	PBA I	PBA II
Ingreso de admisión por adulto	577	500*	577	577	577
Ingreso adulto equivalente (\$)	179	282	222	179	179
Transferencia por adulto equivalente	37	196	59	152	228
Ingresa adulto equivalente con plan	216	390	281	228	253
Adultos equivalentes por hogar	3,2	2,5	3,9	3,2	3,2
Transferencia per cápita (\$)	30	157	47	40	60
Transferencia por familia (\$)	87	196	232	152	228
Beneficiarios cubiertos	8.560.911	4.933.515	7.448.174	8.560.911	8.560.911
Hogares cubiertos	1.990.139	1.809.606	1.497.026	1.990.139	1.990.139
Costo anual (millones de \$)	2.113	4.305	4.483	4.018	6.027

Nota: Los valores simulados corresponden a las estimaciones ante un escenario de alta inflación cuando la CBT es de \$577 (una vez eliminados los DEX y REX).

\* El límite del plan es de \$1.250 de ingreso familiar, que equivale a \$500 por adulto equivalente (\$1250/2,5 ad. eq. por hogar)



**Tabla 8 - Impacto de programas alternativos de transferencias de ingresos**

	Costo (millones de \$)	Pobreza (%)	Indigencia (%)
Situación original (con alta inflación)		24,4%	7,4%
Eliminación de DEX y REX		27,3%	9,8%
Plan Más Vida	2.133	25,1%	8,2%
Plan Familias	4.305	25,1%	6,5%
Plan Niños y Jóvenes	4.483	24,9%	7,2%
Plan Bonos Alimentarios I	4.018	24,1%	7,2%
Plan Bonos Alimentarios II	6.027	22,5%	6,0%

Nota: Los valores de pobreza e indigencia corresponden a las estimaciones ante un escenario de alta inflación cuando la CBT es de \$577 (una vez eliminados los DEX y REX)

hogares pobres que no tienen hijos. Sin embargo muestra el mayor nivel de trasferencias por familias que califica entre los mencionados programas.

Más allá de las diferentes características de los planes el dato importante de la simulación esta dado por la estimación de los costos de cada plan y de la incidencia de los mismos en la pobreza e indigencia de la economía. La Tabla 8 muestra costos de cada programa, así como los niveles de pobreza e indigencia de la economía si se aplicaran los programas.

La eliminación de DEX y REX generaría un aumento de 2,9 puntos porcentuales en pobreza (27,3% a 24,4%) y 2,4 puntos porcentuales en indigencia (7,4% a 9,8%). A partir de estos valores lo que intentan los programas de subsidios a través de transferencias condicionadas es compensar a los beneficiarios por el aumento de precios producto de la eliminación de DEX y REX.

La generalización del PMV a un costo de \$2.133 millones, hace un buen trabajo pero no es suficiente como para revertir los niveles de pobreza ni de indigencia a los niveles previos a la baja de DEX y REX.

En tanto, la generalización del PF con un costo de \$4.305 millones logaría llevar la pobreza a 25,1% no alcanzando a compensar pobreza, sin embargo la indigencia cae a 6,5%, mejorando considerablemente no solo los niveles posteriores a la eliminación de DEX y REX, sino que también produciría mejoras con respecto a la situación inicial (7,4%).

Una mejora similar provocaría el programa PNJ, que con un costo de \$4.438 millones llevaría la pobreza a 24,9% y la indigencia a 7,2%. Es interesante destacar que en este programa, destinado a niños y jóvenes, es una herramienta importante para combatir

pobreza e indigencia en el corto plazo. Del mismo modo actúa sobre factores que determinan la continuidad estructural (de largo plazo) de los beneficiarios en condiciones de pobreza e indigencia si se complementan con condicionamientos adecuados como el cumplimiento de la escolaridad de los beneficiarios.

Finalmente se presentaron dos alternativas del PBA. El PBAI con un costo de \$4.018 millones alcanza para compensar el impacto de la eliminación de DEX y REX, dejando tanto la pobreza como la indigencia en un nivel similar a la situación previa a la eliminación de DEX y REX. En este sentido, el PBA es aparentemente el programa más adecuado cuando el objetivo es a compensación de los consumidores más vulnerables por la eliminación de DEX y REX sobre el trigo y la carne (es 10% menos costoso de el PF y cumple con el objetivo principal de compensar a los consumidores pobres por el posible impacto de una eliminación de DEX y REX).

En tanto el PBA II que propone un ingreso 50% superior por persona que le PBA I, con un costo de \$6.027 no solo compensa los beneficiarios por la eliminación de DEX y REX, sino que además muestra un fuerte impacto en pobreza e indigencia llevando las mismas a 22,5% y 6% (1,9 y 1,4 puntos porcentuales respectivamente en comparación con los niveles previos a la eliminación de DEX Y REX).

Es muy importante resaltar aquí que todos estos programas recién comentados deben ser acompañados con condicionamientos relacionados tanto a la escolaridad de los menores como a la educación nutricional y finalmente a la asistencia básica de salud (controles periódicos de salud, programas de vacunación, etc.). Adicionalmente sería aconsejable la limitación de los bienes que puedan ser adquiridos por los beneficiarios (alimentos y bienes de primera necesidad).



Los PMV y PF que ya funcionan en la actualidad, presentan condicionamientos de permanencia que contemplan estos aspectos y una de sus características centrales es que están destinados a la mujer jefa del hogar, bajo la presunción de que ella cumple con más eficiencia la tareas tanto en el gasto de los fondos, como en el control de las condicionalidades asociadas a la salud y escolaridad de sus hijos. Estas características deberían implementarse en cualquiera de las cinco alternativas planteadas en la simulación.

## VII. Conclusiones y consideraciones finales

Existen varios instrumentos para subsidiar el consumo de alimentos, ya sea en forma directa o indirecta. Los **subsidios directos generalizados** (focalización de los beneficios está dada en forma implícita). **Exenciones de impuestos** (IVA y otros) no implican un desembolso directo por parte del gobierno. **Subsidios indirectos vía precios** a través de impuestos indirectos a los productores (retenciones), de cuotas de exportación o de distorsiones en el tipo de cambio. **Subsidios racionados** como la entrega directa de alimentos, vales o cupones, o las transferencias condicionadas de ingresos.

Hay algunas razones por las que los gobiernos pueden optar por **subsidiar el precio** de los alimentos en lugar de transferir ingresos entre las que se pueden mencionar:

1. Cuando el objetivo es incrementar el consumo de los bienes, los subsidios al precio son mucho más efectivos que las transferencias de ingreso.
2. La sociedad puede valorar la garantía de consumo mínimo de alimentos para toda la población.
3. Existencia de externalidades (beneficios para la sociedad del consumo de los bienes exceden a los obtenidos por el consumidor individual) que originan la necesidad de intervención en los mercados y el uso de subsidios para cambiar patrones de consumo.
4. Los subsidios a los alimentos son políticamente más fáciles de implementar que las transferencias directas de ingreso.
5. Es administrativamente más sencillo adoptar políticas de subsidios a bienes de consumo que de transferencias de ingresos.

Sin embargo, algunas políticas de subsidios de precios imponen elevados costos en términos de incentivos a la producción. Si la disminución de precios afecta a los productores (como en el caso de las DEX y REX), la baja de sus incentivos causará

contracción en la oferta de bienes y, en el mediano y largo plazo, puede implicar aumentos en los precios.

La elección entre los instrumentos alternativos debe basarse en una serie de consideraciones que tienen que ver con su impacto distributivo, sus objetivos en términos de políticas nutricionales y, eventualmente, en términos de la estabilización de precios. Además, también deben tenerse en cuenta los costos administrativos para la ejecución de los programas.

En lo que hace al impacto distributivo, en la medida que la política se propone disminuir el costo de alimentos de los sectores más necesitados, hay que evaluar: qué proporción del costo de la política efectivamente llega a los pobres; cuántos hogares se benefician con dicha política y qué proporción de los ingresos de los pobres está cubierta por los subsidios. Es decir, debe medirse la incidencia de la política de alimentos de acuerdo a la proporción del gasto que efectivamente llega a los pobres. Quiénes obtienen el subsidio y quiénes no, depende de cuáles son los bienes elegidos, qué tipo de focalización se utiliza (en caso de hacerlo) y cuáles son los canales de distribución.

La Argentina tiene una rica tradición de asistencia social vía programas alimentarios. Desde fines del siglo XIX se impulsaron programas de ayuda o asistencia alimentaria. En los últimos años, en paralelo a los programas alimentarios, considerando las dificultades de los mismos y atendiendo a la exitosa experiencia internacional, se ha comenzado a desarrollar la idea de transformar progresivamente varios de los programas de asistencia alimentaria existentes en programas basados en la transferencia directa de ingresos a las familias.

En el presente documento se describieron algunos de los programas de transferencia de ingresos que funcionan en la actualidad en Argentina así como también los principales lineamientos a contemplar a la hora de diseñar un programa de estas características.

En líneas generales tanto el PF como el PMV (ya existentes) tienen como objetivo fundamental promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad social por medio de una transferencia monetaria, promoviendo además el acceso a la salud y la educación de los niños y embarazadas en los hogares beneficiarios.

Sin embargo el PF por ejemplo presenta serias dificultades a nivel de la población atendida. El criterio de selección en este programa



fue originalmente admitir a familias que recibían anteriormente el PJH y los hogares atendidos por el Programa de Atención a Grupos Vulnerables - módulo Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). El problema radica en que la cobertura se da solamente a hogares que cumplía condiciones para participar del PJH, dejando fuera de la cobertura a un gran número de familias con empleos precarios y en situación de vulnerabilidad social. El PF por su diseño de transferencias crecientes según el número de hijo, no incurre en el problema de inequidad horizontal (cuando se excluyen familias sin hijos o cuando el monto del beneficio es fijo independientemente del tamaño y composición de la familia).

Por el lado del PMV, presenta dos problemas importantes. Por un lado el criterio de admisión no es suficientemente claro. Por otro lado, la transferencia no tiene un ajuste adecuado acorde al número de integrantes del hogar beneficiado, con lo que se incurre en algún problema de inequidad horizontal.

Las condicionalidades en ambos programas son adecuadas y intenta atacar directamente las factores que generan la pobreza estructural (de largo plazo) como las condiciones nutricionales, educativas y de atención primaria de salud de los niños y jóvenes de las familias beneficiarias.

En la última sección del trabajo se presentaron algunas propuestas alternativas de programas compensatorios de ingresos ante una eventual eliminación de DEX y REX. A través de microsimulaciones en base a la EPH se determinó el impacto de los mismos sobre pobreza e indigencia. Se presentaron cinco programas alternativos, dos de ellos basados en la generalización de los programas PMV y PF. Otras propuestas tienen que ver con un programa focalizado específicamente en familias con hijos menores en edad escolar (PNJ), y otras dos con asistencia generalizada y con transferencia de bajo monto por habitante del hogar (PBA I y PBA II).

La generalización del PMV no cumple con la premisa de compensar a los beneficiarios por la eventual eliminación de DEX Y REX. En tanto el plan PBA I deja a la pobreza e indigencia en niveles similares a los anteriores a la eliminación.

Por el lado del PF y PNJ no alcanzan a compensar la situación de pobreza pero actúan adecuadamente sobre indigencia, pero a un costo ligeramente más alto que el PBA I. Es interesante destacar que ambos programas cumplen el mismo objetivo (combatir pobreza e indigencia) a través de atender una población diferente. Por un lado (PF) debería atender todas las familias pobres aunque su monto se incrementa con la cantidad de niños en el hogar. En tanto el PNJ se concentra solamente en familias con hijos en edad escolar dejando de lado otro tipo de familias.

Finalmente PBA II es una alternativa interesante ya que con un costo de \$6.027 no solo compensa los beneficiarios por la eliminación de DEX y REX, sino que además muestra un fuerte impacto en pobreza e indigencia aun comparando con la situación inicial sin eliminación de DEX y REX.

Todos estos programas debe estar asociados a condicionamientos en cuanto a la permanencia de los beneficiarios de los mismos. Sin duda es de central importancia que se incluyan condiciones de permanencia en el sistema educativo de los menores en edad escolar, así como se debe hacer especial énfasis en la participación en programas de difusión y educación nutricional para las madres perceptoras del beneficio familiar. Estas condiciones contribuirán considerablemente a combatir las condiciones generadoras de pobreza e indigencia estructural (o de largo plazo).

En síntesis, Argentina tiene una rica experiencia en programas de asistencia especialmente nutricional. Esa experiencia debería ser utilizada en el diseño de nuevas herramientas más eficientes de combate a la pobreza e indigencia. Los programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos son aparentemente una de las soluciones más eficiente.

La posibilidad de contar con bases de datos que permitan identificar familias vulnerables es un gran avance en la dirección de transparentar los mecanismos de reparto de la asistencia social. Adicionalmente, mecanismos transparentes de selección de beneficiarios acotarían el poder discrecional sobre la entrega de los beneficios, hecho que ha sido frecuentemente comentado como falla en la mayoría de los programas asistenciales en Argentina.



### VIII. Anexo: Resultados microsimulaciones programas de Tci

#### Información de programas con baja inflación

	PMV	PF	PNJ	PBA I	PBA II
Ingreso de admisión por adulto	385	500*	385	385	385
Ingreso adulto equivalente (\$)	89	282	125	89	89
Transferencia por adulto equivalente (\$)	39	196	60	150	225
Ingreso adulto equivalente con PB (\$)	128	390	185	139	163
Adultos equivalentes por hogar	3,1	2,5	4	3,1	3,1
Transferencia per cápita (\$)	31	157	48	40	60
Transferencia por familia (\$)	87	196	239	150	225
Beneficiarios cubiertos	5.038.360	4.933.515	4.504.837	5.038.360	5.038.360
Hogares cubiertos	1.117.884	1.809.606	868.001	1.117.884	1.117.884
Costo anual (millones de \$)	1.214	4.305	2.870	2.350	3.525

Nota: Los valores simulados corresponden a las estimaciones ante un escenario de alta inflación cuando la CBT es de \$385 (una vez eliminados los DEX y REX).

\* El límite del plan es de \$1.250 de ingreso familiar, que equivale a \$500 por adulto equivalente (\$1250/2,5 ad. eq. por hogar)

#### Información de programas con inflación moderada

	PMV	PF	PNJ	PBA I	PBA II
Ingreso de admisión por adulto	413	500*	413	413	413
Ingreso adulto equivalente (\$)	101	282	141	101	101
Transferencia por adulto equivalente (\$)	38	196	60	150	226
Ingreso adulto equivalente con PB (\$)	140	390	200	151	175
Adultos equivalentes por hogar	3,1	2,5	4	3,1	3,1
Transferencia per cápita (\$)	30	157	47	40	60
Transferencia por familia (\$)	87	196	237	150	226
Beneficiarios cubiertos	5.533.742	4.933.515	4.961.820	5.533.742	5.533.742
Hogares cubiertos	1.234.884	1.809.606	964.754	1.234.884	1.234.884
Costo anual (millones de \$)	1.339	4.305	3.126	2.584	3.875

Nota: Los valores simulados corresponden a las estimaciones ante un escenario de alta inflación cuando la CBT es de \$413 (una vez eliminados los DEX y REX).

\* El límite del plan es de \$1.250 de ingreso familiar, que equivale a \$500 por adulto equivalente (\$1250/2,5 ad. eq. por hogar)

#### Información de programas con alta inflación de (fuentes privadas).

	PMV	PF	PNJ	PBA I	PBA II
Ingreso de admisión por adulto	577	500	577	577	577
Ingreso adulto equivalente (\$)	179	282	222	179	179
Transferencia por adulto equivalente (\$)	37	196	59	152	228
Ingreso adulto equivalente con PB (\$)	216	390	281	228	253
Adultos equivalentes por hogar	3,2	2,5	3,9	3,2	3,2
Transferencia per cápita (\$)	30	157	47	40	60
Transferencia por familia (\$)	87	196	232	152	228
Beneficiarios cubiertos	8.560.911	4.933.515	7.448.174	8.560.911	8.560.911
Hogares cubiertos	1.990.139	1.809.606	1.497.026	1.990.139	1.990.139
Costo anual (millones de \$)	2.133	4.305	4.483	4.018	6.027

Nota: Los valores simulados corresponden a las estimaciones ante un escenario de alta inflación cuando la CBT es de \$577 (una vez eliminados los DEX y REX).

\* El límite del plan es de \$1.250 de ingreso familiar, que equivale a \$500 por adulto equivalente (\$1250/2,5 ad. eq. por hogar)



### Impacto de programas alternativos de transferencias de ingresos con baja inflación

	Costo (millones de \$)	Pobreza (%)	Indigencia (%)
Situación original		13,7%	3,9%
Eliminación de DEX y REX		15,4%	5,0%
Plan Más Vida	1.214	13,6%	3,9%
Plan Familias	4.305	12,6%	2,4%
Plan Niños y Jóvenes	2.870	12,7%	3,1%
Plan Bonos Alimentarios I	2.350	12,5%	3,4%
Plan Bonos Alimentarios II	3.525	11,5%	2,8%

Nota: Los valores de pobreza e indigencia corresponden a las estimaciones ante un escenario de alta inflación cuando la CBT es de \$385 (una vez eliminados los DEX y REX).

### Impacto de programas alternativos de transferencias de ingresos inflación moderada

	Costo (millones de \$)	Pobreza (%)	Indigencia (%)
Situación original		15,1%	4,3%
Eliminación de DEX y REX		17,0%	5,6%
Plan Más Vida	1.339	15,3%	4,4%
Plan Familias	4.305	14,2%	2,8%
Plan Niños y Jóvenes	3.126	14,2%	3,5%
Plan Bonos Alimentarios I	2.584	14,0%	3,8%
Plan Bonos Alimentarios II	3.875	12,7%	3,1%

Nota: Los valores de pobreza e indigencia corresponden a las estimaciones ante un escenario de alta inflación cuando la CBT es de \$413 (una vez eliminados los DEX y REX).

### Impacto de programas alternativos de transferencias de ingresos alta inflación (fuentes privadas)

	Costo (millones de \$)	Pobreza (%)	Indigencia (%)
Situación original		24,4%	7,4%
Eliminación de DEX y REX		27,3%	9,8%
Plan Más Vida	2.133	25,1%	8,2%
Plan Familias	4.305	25,1%	6,5%
Plan Niños y Jóvenes	4.483	24,9%	7,2%
Plan Bonos Alimentarios I	4.018	24,1%	7,2%
Plan Bonos Alimentarios II	6.027	22,5%	6,0%

Nota: Los valores de pobreza e indigencia corresponden a las estimaciones ante un escenario de alta inflación cuando la CBT es de \$577 (una vez eliminados los DEX y REX).



## Bibliografía

- AHMAD, E. y N. STERN (1984): The theory of reform and Indian indirect taxation. *Journal of Public Economics*, Vol 25.
- ALDERMAN, H. (2002). Subsidies as a Social Safety Net: Effectiveness and Challenges. *Social Protection Discussion Paper Series*, Nº0224, World Bank.
- APPENDINI, C. (2001). De la Milpa a los Tortibonos. El Colegio de México-UNRISD, México, DF. Citado por Ávalos-Sartorio (2006).
- ARIFIN, B. (2003). "From remarkable success stories to troubling present: the case of BULOG in Indonesia". Citado por Cummings et al (2006).
- ÁVALOS-SARTORIO, B. (2006). "What can we learn from past price stabilization policies and market reform in Mexico?". *Food Policy* 31, 313-327.
- BRITOS, S. (2003). "Programas alimentarios en Argentina: Situación actual y desafíos pendientes". CESNI.
- BRITOS, S.; O'DONNELL, A.; UGALDE, V.y CLACHEO,R. (2003). "Programas alimentarios en Argentina". CESNI.
- CALGAR, G. y E. SCHUH (1988). "Effects of Brazilian Wheat Subsidies on Income Distribution and Trade", en *Food Subsidies in Developing Countries: Costs, Benefits, and Policy Options*, Cap. 19, editado por Pinstrup-Andersen, Washington, D.C.: IFPRI.
- CARVALHO, L. (1981). "O Caracter Social da Politica de Subsidio ao Trigo." *Alimentacao e Nutricao*, 2, 32-42. Citado por Calgar y Schuh (1988).
- CRUCES, G., EPELE, N. y GUARDIA, L. (2008), "Los Programas Sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio", Serie Políticas Sociales, 142. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- CRUCES, G. y GASPARINI, L.(2008). "Programas sociales en Argentina: Alternativas para la ampliación de la cobertura". CEDLAS
- CRUCES, G., ROVNER, H. y SCHIJMAN, A. (2007), "Percepciones sobre los planes sociales en Argentina", MORI Argentina y CEDLAS - UNLP.
- CUMMINGS, R., S. RASHID, y A. GULATI (2006). "Grain price stabilization experiences in Asia: What have we learned?", *Food Policy* 31, 302-312.
- FAO (2007). "Hambre Cero. Principales lecciones y prioridades para el futuro", mimeo.
- FELDSTEIN N. (1972). Distributional equity and the optimal structure of public pricing. *American Economic Review*. No 62.
- FONSECA, A. (2006), "Los sistemas de protección social en América Latina. Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas", mimeo.



GALASSO, E. y RAVALLION, M. (2004), "Social Protection in a Crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas", *World Bank Economic Review*, vol. 18(3), pp. 367-399, Oxford University Press.

GOLBERT, L. (2004). "¿Derecho a la inclusión o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados". Serie Conferencias y Seminarios: Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias UNFPA, Naciones Unidas y CEPAL.

JOLLIFFE, D., L. TIEHEN, C. GUNDERSEN, y J. WINICKI (2003). "Food Stamp Benefits and Child Poverty in the 1990s". *Food Assistance and Nutrition Research Report Number 33*, Economic Research Service, USDA.

MARCHIONNI, M. CONCONI, A.(2008) "¿Qué y a Quién? Beneficios y Beneficiarios de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos" Documento de Trabajo Nro. 76. CEDLAS-UNLP

MDS (2007),.Resumen Ejecutivo "Balance del 2007". Programa Familias por la Inclusión Social.

MTEySS(2004). "Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar. Resultado de la encuesta a beneficiarios", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Trabajo, ocupación y empleo. Estudios 2004

NAVAJAS, F. y A. PORTO (1994): "Budget Shares, Distributive Characteristics and the direction of tax reform", *Economic Letters*, 45, 475-479.

Nogués et. al., 2007.

RASHID, S. y A. GULATI (2005). "It Was Then, This Is Now: The Changing Rationales and Practices of Grain Market Intervention in India". International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

SAH, R. y J. STIGLITZ (1987). "Price Scissors and the Structure of The Economy". *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 102, No. 1. (Feb.), 109-134.

WILLIAMSON-GRAY, C. (1982). "Food Consumption Parameters for Brazil and their Application to Food Policy". Research Report 32. Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.

TIMMER, P. (1981). "Is there 'Curvature' in the Slutsky Matrix?" *Review of Economics and Statistics* 63: 395-402.



## ANTECEDENTES

### Delia Ferreira Rubio

- Abogada, Universidad Nacional de Córdoba.
- Doctora en Derecho, Universidad Complutense de Madrid.
- Consultora internacional en Gobierno e Instituciones.
- Presidenta del Consejo de Administración de Poder Ciudadano, Argentina.
- Miembro del Board de Transparency International (Berlín).
- Profesora del CEIDA (Centro de Estudios e Investigación para la Dirigencia Agroindustrial).
- Es autora de libros y artículos publicados por Cambridge University Press (EE. UU.), CIEDLA-Konrad Adenauer Stiftung (Argentina, Venezuela y Brasil), Colegio de Notarios en Madrid (España), entre otros.

### Ernesto Liboreiro

- Contador Público, Universidad Nacional del Sur.
- Master y Ph.D. en Economía Agraria, Michigan State University.
- Director ejecutivo de la Fundación INAI (Instituto para las Negociaciones Agrícolas Internacionales).
- Consultor en agro-negocios en organizaciones empresariales del complejo agroindustrial.
- Profesor de posgrado de la Universidad Nacional del Sur.
- Es autor de más de 80 publicaciones e investigaciones de carácter científico y de difusión.
- Ha recibido premios nacionales e internacionales.

### Julio Nogués

- Licenciado en Economía, Universidad Católica Argentina.
- Doctor en Economía (Ph.D.), Universidad de Minnesota.
- Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Consultor del Banco Mundial, Naciones Unidas y Banco Interamericano de Desarrollo.
- Profesor en la Escuela de Gobierno, Universidad Di Tella.
- Ha sido representante económico y comercial de la Argentina en Estados Unidos; director ejecutivo del Banco Mundial y subsecretario de Política Económica.
- Sus trabajos han sido publicados en revistas especializadas de América Latina, Europa, Japón y Estados Unidos.

### Alberto Porto

- Contador Público, Licenciado en Economía y Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.
- Profesor titular de grado y posgrado en la Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.
- Miembro Titular de la Academia Nacional de Ciencias Económicas.
- Presidente de la Asociación Argentina de Economía Política.
- Ha sido presidente de la Asociación Argentina de Economía Pública.
- Premio Fundación Konex (2006) a las mejores figuras de la década en Humanidades: Diploma al Mérito y Konex de Platino en la disciplina Análisis Económico Aplicado.
- Autor de 5 libros entre los que se destacan: "Problemas de Microeconomía" y "Disparidades Regionales y Federalismo Fiscal".

### Alejandro Onofri

- Licenciado en Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Posgrado en Economía, Universidad Torcuato Di Tella.
- Ph.D. in Agricultural Economics, University of Nebraska-Lincoln, EE. UU.
- Investigador en la Universidad Nacional de La Plata.
- Profesor adjunto, Facultad de Ciencias Económicas, UNLP.
- Profesor adjunto, Facultad de Agronomía, UNCPBA (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires).
- Se ha desempeñado como consultor independiente en economía y economía agropecuaria.

### César Ciappa

- Licenciado en Economía, Universidad Nacional de La Plata.
- Ph.D. en Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois, EE. UU.
- Master en Finanzas, Department of Finance, University of Illinois, EE. UU.
- Posgrado en Economía, Instituto Torcuato Di Tella.
- Investigador en la Universidad Nacional de La Plata.
- Consultor Independiente en economía y finanzas agrarias.
- Consultor del BID. Programa de Competitividad de Norte Grande, Argentina.
- Asesor de la Presidencia de la República del Ecuador.
- Profesor asociado. Facultad de Ciencias Agrarias, UB.





---

**FORO DE LA CADENA  
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**

---



**FORO DE LA CADENA  
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**

Av. Corrientes 127 Piso 7º Of. 703  
C1043AAB - Buenos Aires  
Tel.: (54.11) 4312.4602  
[www.foroagroindustrial.org.ar](http://www.foroagroindustrial.org.ar)  
[foroagroindustrial@bc.org.ar](mailto:foroagroindustrial@bc.org.ar)

