



Julio Neffa  
Héctor Cordone  
(compiladores)

# Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina

Materiales para la discusión resultantes del  
seminario-taller del 26, 27 y 28 de septiembre de 2005

C E I L  
P I E T T E  
  
CONICET

Julio César Neffa y Héctor Cordone (comp.)

## **Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina**

Materiales para la discusión resultantes del  
seminario-taller del 26, 27 y 28 de septiembre de 2005



Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina : materiales para la discusión resultantes del seminario-taller del 26, 27 y 28 de septiembre de 2005 / coordinado por Julio Neffa - 1a ed. - Buenos Aires : Centro de Estudios e Investigaciones Laborales - CEIL-PIETTE, 2006. 321 p. ; 29x21 cm.

ISBN 987-21579-1-X

1. Desarrollo Económico. I. Boyer, Robert, coord.  
CDD 338.982

© CEIL-PIETTE CONICET 2006

Supervisión técnica: Julio César Neffa

Edición: Héctor Cordone, Graciela Torrecillas, Irene Brousse

Esta publicación ha sido posible gracias a las siguientes instituciones:

Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica

Comisión de Investigaciones Científicas del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires

IADE Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

Institut CDC pour la Recherche

CEPREMAP Centre pour la Recherche Economique et ses Applications

Servicio de Cooperación y de Acción Cultural de la Embajada de Francia en Argentina

## Tabla de contenidos

Prólogo - JULIO C. NEFFA. ....	5
Programa del seminario taller Escenarios de salida de crisis y estrategias alternativas de desarrollo para Argentina .....	7
Presentación - ABRAHAM GAK .....	9
<b>Inserción y especialización del sistema productivo argentino en la economía internacional. Modelos productivos .....</b>	<b>13</b>
<i>Dilemas en mitad del río: qué hacer con el Mercosur - JORGE CARRERA .....</i>	<i>15</i>
<i>Opciones de inserción internacional y desarrollo económico y social en la Argentina del siglo XXI: Rupturas y continuidades después de la devaluación - ANDRÉS MUSACCHIO Y VERÓNICA ROBERT .....</i>	<i>21</i>
<i>Desafíos del sistema financiero argentino para contribuir al desarrollo económico y social - LEONARDO BLEGER .....</i>	<i>37</i>
<i>La reforma tributaria necesaria en Argentina Problemas estructurales, desafíos y propuesta - JORGE GAGGERO Y FEDERICO GRASSO, .....</i>	<i>49</i>
<i>Moneda y aduana, su protagonismo en la salida de la crisis argentina - JOSÉ SBATELLA ..</i>	<i>71</i>
<i>Estrategia para la inserción financiera internacional de la Argentina en el marco del Plan Fénix - ALEJANDRO VANOLI .....</i>	<i>85</i>
<b>Política y economía. El papel del Estado y del mercado. ¿Qué estrategia política? .....</b>	<b>91</b>
<i>América latina: capitalismo y democracia en la era global - ARMANDO DI FILIPPO ....</i>	<i>93</i>
<i>Condiciones políticas y estrategia de desarrollo - LUIS BLAUM .....</i>	<i>125</i>
<i>Tan solo confiar: el conocimiento económico entre economía y política - ALEXANDRE ROIG .....</i>	<i>129</i>
<b>Prospectiva de la relación salarial .....</b>	<b>141</b>
<i>El trabajo y el empleo vistos en perspectiva durante la transición - JULIO C. NEFFA</i>	<i>143</i>
<i>Tensiones entre la política económica y la política de ingresos en la Argentina posconvertibilidad - PABLO E. PÉREZ .....</i>	<i>161</i>
<i>Del crecimiento al desarrollo. Reflexiones sobre una estrategia posible para Argentina - LEONARDO PÉREZ CANDREVA .....</i>	<i>177</i>
<b>Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo ...</b>	<b>197</b>
<i>Sobre los desafíos de la acumulación de capital y el crecimiento en la Argentina de hoy- SAÚL KEIFMAN. ....</i>	<i>199</i>
<i>Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo - BERNARDO KOSACOFF .....</i>	<i>203</i>
<i>La sustentabilidad del nuevo modelo productivo- HÉCTOR VALLE .....</i>	<i>209</i>



<b>Estructura económica sectorial (análisis prospectivo en términos de secciones productivas) .....</b>	<b>213</b>
<i>La industria después del colapso de la convertibilidad - JORGE SCHVARZER .....</i>	<i>215</i>
<i>Infraestructura y servicios públicos en Argentina: experiencias y propuestas - ALBERTO MÜLLER .....</i>	<i>223</i>
<b>Desarrollo socioeconómico regional.</b>	
<b>Economía social y desarrollo local .....</b>	<b>237</b>
<i>La situación de las economías regionales en el nuevo escenario nacional- ALEJANDRO ROFMAN .....</i>	<i>239</i>
<b>El papel de la ciencia, la tecnología y la innovación.</b>	
<b>Sistema Nacional de Innovación .....</b>	<b>243</b>
<i>Tecnologías de la información y desarrollo en Argentina - ANDRÉS LÓPEZ .....</i>	<i>245</i>
<i>La explicación de la innovación y el esfuerzo de innovación en la industria: un trabajo estadístico a partir de la encuesta sobre la conducta tecnológica de las empresas argentinas en los noventa - ALENADRO NACLERIO .....</i>	<i>253</i>
<b>La transición. Del corto al mediano plazo ¿qué policy-mix? .....</b>	<b>269</b>
<i>La transición del corto al mediano plazo - DANIEL HEYMAN .....</i>	<i>271</i>
<b>Modos de desarrollo sustentables y alternativos viables.</b>	
<b>Estrategias y actores. La construcción de una burguesía industrial nacional y de una democracia económica .....</b>	<b>289</b>
<i>Sistemas de servicios de atención médica. Enfoque comparativo - SUSANA BELMARTINO .....</i>	<i>291</i>
<i>La construcción de la sociedad y el desarrollo económico en la Argentina, objetivos indivisibles - RUBÉN BEREMBLUM .....</i>	<i>303</i>
<i>Hacia un modelo sustentable e inclusivo - DANIEL GARCÍA DELGADO .....</i>	<i>307</i>
<b>Conclusiones preliminares: la crisis argentina y las estrategias de desarrollo - ROBERT BOYER .....</b>	<b>319</b>

## Prologo

Julio César Neffa

El objetivo de este documento es presentar las exposiciones de un grupo de especialistas heterodoxos, con orientaciones pluralistas aunque especialmente institucionalistas y regulacionistas- en un Seminario Internacional, que constituyó una instancia dentro de un programa de cooperación establecido entre economistas regulacionistas franceses (coordinados por Robert Boyer) y argentinos (nucleados en el CEIL PIETTE del CONICET).

El programa se inició hace más de una década con la visita del Prof. Robert Boyer, hecha posible gracias al apoyo del Servicio de Cooperación y Acción Cultural y Artística de la Embajada de Francia, la SECYT y el CONICET. El programa se concretó mediante publicaciones y eventos académicos en ambos países. El producto de dichas actividades fueron varios seminarios intensivos de investigación organizados en la UBA y UNLP, la traducción y edición de publicaciones sobre la Teoría de la Regulación, y la publicación de trabajos sobre Argentina, redactados desde esa perspectiva teórica, entre los que cabe mencionar: Robert Boyer, *La teoría de la regulación Un análisis crítico*; Benjamin Coriat, Dominique Taddéi, *Made in France: las nuevas dimensiones de la competitividad*; Robert Boyer e Yves Saillard (coord.) *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos, volúmenes . 1 ,II y III*; Julio C. Neffa, *Modos de regulación, regímenes de acumulación y su crisis en Argentina (1880-1996)*; Julio C. Neffa, *Los paradigmas taylorista y fordista y su crisis*; Robert Boyer, Michel Freyssenet, *Los modelos productivos*, Trabajo y Sociedad, CEIL-PIETTE CONICET, IADE, Lumen-Humanitas, Buenos Aires, 2001

A comienzos de 2002, nuestros colegas regulacionistas franceses, coordinados por Pascal Petit y Robert Boyer, organizaron un “Atelier Argentine”, que reunió periódicamente a los investigadores y estudiantes de doctorado argentinos y franceses, que investigaban sobre nuestro país, para analizar y discutir las causas y consecuencias de la crisis argentina y hacer gestos de solidaridad en respuesta a nuestras demandas.

En septiembre de 2003, tuvo lugar un seminario internacional cuyas exposiciones e intercambios fueron publicados en Robert Boyer, Julio C. Neffa (coord.) con la colaboración de Saúl Keifman, Luis Miotti, Carlos Quenan y Mario Rapoport, *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, habiendo recibido comentarios elogiosos de la prensa, de colegas y de especialistas. Allí unos treinta investigadores argentinos y franceses, hacían un diagnóstico preciso y completo de los orígenes próximos y lejanos de la crisis detonada en diciembre de 2001, identificando los peligros que acechan a las políticas de salida de crisis y describieron una serie de escenarios contruados con referencia a los diferentes modelos de desarrollo que parecían accesibles a la economía argentina.

Como continuidad de aquel evento, los días 27, 28 y 29 de septiembre de 2005 se desarrolló un seminario taller en Buenos Aires, auspiciado por el Plan Fénix, donde participaron en su mayoría investigadores argentinos, dio lugar a valiosas presentaciones y se propuso una estructura para la organización de otro seminario internacional, previsto para los días 18-20 de abril de 2006; éste se propone prolongar dicha reflexión, analizar la evolución de la economía argentina desde la crisis de 2001 y extraer consecuencias de sus análisis con un enfoque prospectivo.

Este nuevo seminario queda justificado ampliamente por: las fortalezas de la economía argentina, su elevado ritmo de crecimiento y al mismo tiempo las restricciones que impone la gestión del corto plazo (renegociación de la deuda, capacidad de gestión del estado en materia fiscal y presupuestaria, persistencia del desempleo, la pobreza y la precariedad; tendencias al fortalecimiento de una especialización primaria exportadora; control del proceso inflacionario, etc.). Se tratará de identificar los escenarios alternativos de salida de crisis y a los agentes que los formularían, apoyarían u obstaculizarían.

El presente documento, de circulación restringida, contiene la versión corregida por los autores de algunas ponencias presentadas en el taller de 2005 y la desgrabación del resto, con las correcciones de estilo hechas por personal del CEIL PIETTE mencionado en cada caso.

Creemos que constituye una base muy útil para estimular un intercambio fructífero, donde los comentarios, críticas y complementos de análisis y de propuestas, permitirán acumular conocimientos, encontrar puntos de consenso y señalar problemas a estudiar desde diferentes perspectivas teóricas, para imaginar escenarios posibles.

La calidad de las presentaciones efectuadas y el aporte de los especialistas invitados en esta oportunidad nutre nuestra esperanza de que uno de los frutos del seminario sea la edición de una nueva publicación en el transcurso del año 2006 que dé conocer sus resultados al medio académico, a los actores sociales y a los responsables de la adopción de políticas.

El CEIL PIETTE del CONICET, por nuestro intermedio, agradece a la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica argentina, la Comisión de Investigaciones Científicas del gobierno de la provincia de Buenos Aires, el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, el Institut CDC pour la Recherche, el Centre pour la Recherche Economique et ses Applications (CEPREMAP) y el Servicio de Cooperación y Acción Cultural y Artística de la Embajada de Francia por su eficaz apoyo para hacer posible esas actividades.

Buenos Aires, marzo de 2006

Julio César Neffa

# **Programa del seminario taller** **Escenarios de salida de crisis y** **estrategias alternativas de desarrollo** **para Argentina**

26, 27 y 28 de septiembre de 2005

Salón de Usos Múltiples, Facultad de Ciencias Económicas UBA

## **26 de septiembre**

- 11:00 a 13:00 Inauguración: ABRAHAM GAK, Coordinador del Plan Fénix
- 14:30 a 15:30 Inserción y especialización del sistema productivo argentino en la economía internacional. Modelos productivos: JORGE CARRERA, ANDRÉS MUSSACHIO
- 15:45 a 18:00 Moneda, sistema monetario, deuda pública y sustentabilidad del sistema financiero. Sistema impositivo y distribución del ingreso: LEONARDO BLEGER, JORGE GAGGERO, JOSÉ SBATELLA

## **27 de septiembre**

- 9:30 a 11:20 Política y economía. El papel del Estado y del mercado. ¿Qué estrategia política?: ARMANDO DI FILIPPO, LUIS BLAUM, ALEJANDRO ROIG
- 11:30 a 13:00 Prospectiva de la relación salarial (empleo, ingresos, relaciones de trabajo, condiciones y medio ambiente de trabajo, salario indirecto y sistema de seguridad social): JULIO CÉSAR NEFFA, PABLO PÉREZ, LEONARDO PÉREZ CANDREVA, MIGUEL ZANABRIA.
- 14:30 a 16:00 Crecimiento potencial de la economía argentina en el largo plazo (producción global, inversiones -interna e IED-, demanda -consumo interno y comercio exterior-): SAÚL KEIFMAN, BERNARDO KOSACOFF, HÉCTOR VALLE
- 16:30 a 18:30 Estructura económica sectorial. (Análisis prospectivo en términos de secciones productivas): Industria manufacturera: JORGE SCHVARZER. Infraestructura: ALBERTO MÜLLER



## 28 de septiembre

- 9:30 a 10:30 Desarrollo socioeconómico regional. Desarrollo sustentable. Economía social y desarrollo local: ALEJANDO ROFMAN, HÉCTOR SEJENOVICH
- 10:45 a 12:30 El papel de la ciencia, la tecnología y la innovación. Sistema Nacional de Innovación: JORGE FONTANAS, ANDRÉS LÓPEZ, ALEJANDRO NACLERIO
- 14:00 a 15:30 La transición. Del corto al mediano plazo ¿qué policy-mix?: ROBERT BOYER, DANIEL HEYMANN
- 15:30 a 17:00 Modos de desarrollo sustentables y alternativos viables. Estrategias y actores. La construcción de una burguesía industrial nacional y de una democracia económica: SUSANA BELMARTINO, RUBÉN BERENBLUM, DANIEL GARCÍA DELGADO, JORGE SCHVARZER
- 17:00 Clausura
- 19:00 a 21:00 Conferencia (conclusiones preliminares). La crisis argentina y las estrategias de desarrollo: ROBERT BOYER (Organizada en conjunto con el IADE)

## Presentación

Abraham Gak\*

Tengo la sensación de que estamos librando una gran batalla por recuperar el pensamiento independiente, luego de un periodo muy largo en que el pensamiento único quedó instalado en la sociedad, no solamente en la Argentina, sino en todo el mundo. Lo que sucedió en la Argentina es un ejemplo claro del fracaso de un modelo instalado por largos años. Y ese fracaso no debe concebirse como un ejercicio intelectual; fracaso significa centenares de miles de millones de personas en la indigencia y la pobreza, en la incertidumbre del trabajo precario, de la falta de empleo, el retraso intelectual de las nuevas generaciones, etc. En una palabra, es un fracaso irreversible en muchos aspectos.

La Argentina puede ser un ejemplo del desarrollo y la instalación de un pensamiento diferente y, al mismo tiempo, de una acción diferente. Por eso me parece que todas estas actividades, como la audacia de pensar la continuación de un libro tan importante como el que publicaron con anterioridad sobre la crisis argentina, son esfuerzos muy destacables.

Desde el Plan Fénix, con el trabajo continuo desde 2001, planteamos la necesidad del consenso para generar una corriente de opinión suficientemente fuerte para contrarrestar la enorme influencia que ejercen los sectores de poder.

La presencia permanente que se nos posibilita, incluso esta convocatoria del CEIL-PIETTE, es parte de los avances que hemos ido logrando mediante una tarea constante. Tenemos la obligación de ampliar la mirada científica de los problemas y la oferta de soluciones, pero también de trabajar sobre la mente de la gente, mostrando que existe una alternativa, otras posibilidades, otros caminos para avanzar hacia la construcción de un país mejor.

En esto la universidad tiene una oportunidad, porque su voz es escuchada, pero también tiene una enorme responsabilidad. Recientemente estaba leyendo una investigación sobre los *think thanks* de la Argentina, y notablemente la única mención a la Universidad de Buenos Aires es sobre nuestro trabajo, y no se nos presenta como un *think thank* universitario sino como un grupo de docentes e investigadores que están opinando sobre la situación económica y social del país, sin siquiera darnos la categoría de un grupo que genera ideas. Pero el resto de la Universidad de Buenos Aires, que tiene 300 mil alumnos, 30 mil docentes, miles de investigadores, no es mencionado.

Es asombroso cómo se actúa sobre la opinión pública y se desmerece el trabajo de mucha gente muy valiosa. Nosotros hemos salido al escenario público en un momento oportuno, si no, tal vez estaríamos también sentados en los claustros de las universidades discutiendo estos temas sin ninguna repercusión. Fuimos una voz que la sociedad escuchó y tomó porque estaba esperando esto. Pero en todo lo demás, la Universidad de Buenos Aires, como otras universidades públicas, constantemente hace aportes relevantes en los distintos ámbitos de la ciencia. Sin embargo, eso es acallado o no logra generar la preocupación o el interés de los medios. Y esto es una lección que tenemos que aprender, sin pecar de ingenuidad respecto de las razones por las que ocurren estas cosas. Las limitaciones de recursos no son un detalle menor; es indudable que hay que triplicar el esfuerzo común porque no tenemos los suficientes para llegar a la opinión pública.

---

\* Coordinador del Plan Fénix.

Por eso, todas estas acciones me parecen absolutamente relevantes. Aunque hoy seamos pocos, no se sabe los efectos que puede causar cuando se difunda a través del papel, o de una página virtual.

Cada una de estas acciones requiere un esfuerzo adicional permanente y, sobre todo, independiente y desinteresado. Tal vez logremos también, a fuerza de persistencia, que los jóvenes empiecen a escuchar y a analizar críticamente estas ideas.

Hago esta mención especial a los jóvenes porque creo que no es desinterés, sino que están muy ocupados, tienen muchas dificultades y no disponen del tiempo suficiente para dedicarse a este tipo de participación. Esto pudimos descubrirlo a partir de una convocatoria que hicimos en la Facultad, a la que asistieron muchos jóvenes a pesar de que se llevó a cabo durante un receso estudiantil. Esta es una lección que hemos capitalizado, porque vamos a organizar actividades con esa mirada, teniendo en cuenta esta realidad.

Por otro lado, hemos pensado también en esas jornadas que se debía hablar no solamente de economía, ya que nuestro proyecto excedía lo económico y se introducía en temas sociales. Por eso se requería, al mismo tiempo, una mirada política. Hay problemas sectoriales de extrema importancia y que adquieren un relieve especial, como es el caso de la educación, la salud, las políticas alimentarias, las políticas culturales. Al encararlos sentimos que estábamos acompañados, descubrimos que había mucha gente que trabajaba en esas otras disciplinas, que nos estuvo siguiendo y que tenía interés porque sabían perfectamente que esta mirada alternativa era esencial para el desarrollo de su propia disciplina. Y esto no es un tema menor para mencionar en una facultad de ciencias económicas, porque pone una vez más en la palestra la discusión acerca de esta división en facultades que tenemos en las distintas universidades, sobre todo en las nacionales.

El economista debe salir de su campo disciplinar. ¿En qué medida estamos separados por muros ficticios, cuando tenemos pensamientos que son comunes en su mayor parte? Esta capacidad de generar un consenso se transforma en una herramienta esencial. Un consenso que se tiene que extender a los sectores sociales, porque tampoco podemos hacer de esto una cuestión de elite pensante que sabe lo que hay que hacer y se regodea con sus propios diálogos y comentarios.

Ahora, si miramos un poco más allá de nuestras fronteras, aparte de registrar nuestras dificultades de integración, nos damos cuenta de que América latina también tiene un problema similar. Cuando vemos algunos avances de países en los cuales recorremos esperanzados caminos similares a los nuestros, descubrimos cuántas dificultades tienen para transitarlos y en qué medida sus gobiernos no se sienten suficientemente fuertes como para romper amarras con los poderes instituidos. Y esto hace a su vez que el problema de integración cultural, de integración real en América latina, se haga más difícil. Requerirá un esfuerzo mucho más intenso y continuado ir descubriendo esas voces que son comunes con las nuestras, con la suficiente inteligencia para no esperar unanimidades sino para convivir con disensos, privilegiando, obviamente, las afinidades que podamos tener.

América latina presenta un cuadro común, que es una pavorosa y regresiva distribución del ingreso, que no ha cambiado prácticamente nada en las últimas décadas. De modo que parecería que en aquellos lugares donde se ha avanzado un poco en el crecimiento, no obstante eso, esa situación de inequidad básica permanece. A veces uno se pregunta qué poderosas oficinas hay en algún lugar, que permiten, de alguna manera, ciertos desvíos de su pensamiento original mientras no se toque lo esencial. Y lo esencial sigue siendo esta inequidad que hace que, en definitiva, nos pongamos contentos si baja el desempleo a

un dígito, como si fuera un logro extraordinario. Esto hace que tengamos que pensar en transitar caminos en forma mucho más activa y mucho menos conformista. Porque ya no nos podemos conformar con hablar de empleo decente: lo que hay que buscar es el bienestar general. Y el bienestar general no es solamente tener un empleo que permita la subsistencia: es tener acceso al goce de la cultura, al goce de la salud, al goce de la educación, al goce de las artes. Esto tiene que ser una condición *sine qua non*, generar una sociedad más igualitaria. Y éste es nuestro trabajo.

Cuando se reciben figuras de la dimensión de Robert Boyer, se va elaborando un discurso generalizado para la humanidad. Y tal vez se adquiere mayor ímpetu, mayor entusiasmo en lo que estamos haciendo porque de alguna manera sentimos que estamos contribuyendo a ese avance, lento, pero que debe ir progresando hacia un mundo con mayor equidad, un mundo sin miserias. No solamente una Argentina sin pobreza: un mundo sin pobreza. Para ello, el camino es el camino de la paz; es imprescindible enfrentar los intereses que no tienen escrúpulos, que han hecho del final del siglo pasado y del comienzo de este siglo uno de los períodos más horrorosos de la humanidad, con guerras de todo tipo, muertes, pobreza, migraciones, injusticias. Si miramos en perspectiva, tenemos la sensación de que estamos viviendo uno de los períodos más violentos que ha tenido la humanidad, con serios riesgos de desintegración y de situaciones aún más complejas y peligrosas. De modo que nuestro trabajo, muy modesto, se tiene que inscribir en las variadas y numerosas actividades que muchos sectores realizan. Como esta tarea nos supera biológicamente en nuestra capacidad para realizarla, deberíamos dedicar un gran esfuerzo para dejar a las nuevas generaciones la consigna de seguir luchando.

Parece mentira que estemos hablando de esto en un rincón al sur del planeta, en una de las regiones más abandonadas por la humanidad, desde donde queremos, de alguna manera, incidir en este cambio planetario. Tal vez hoy estamos exagerando las posibilidades que tenemos, pero si no recuperamos la utopía para vivir día a día las realidades que nos tocan, se hace muy difícil justificar nuestra existencia. De modo que agradezco en particular a Julio Neffa su trabajo, constante y continuo, porque nos da la oportunidad de ir armando este núcleo de ideas, de pensamientos que son seguramente el eje no solamente para nuestra Argentina sino también para toda una región que ya ha sufrido bastante, y que es necesario y posible cambiar.



**Insertión y especialización  
del sistema productivo argentino  
en la economía internacional.  
Modelos productivos**

## Dilemas en mitad del río: qué hacer con el Mercosur\*

Jorge Carrera

El Mercosur se desarrolló exitosamente en un contexto no del todo favorable para la integración, sobre todo en el campo de las ideas. Es posible que el Mercosur, en el marco neoliberal de los años noventa, haya sido pensado simplemente como un aditivo, o un elemento que servía para vender la apertura de la economía (comercial, financiera y a la inversión externa). La forma en la que se hizo la apertura comercial distó de ser tan extrema como la que encaró Chile, donde hubo una apertura unilateral, con aranceles únicos, no muy altos, decrecientes y muy homogéneos. Ese era el paradigma de apertura ortodoxa de libro de texto; no fue el que se siguió en Argentina y en Brasil, tal vez para compensar a algunos sectores, tal vez para poner un matiz regional que no dejaba de ser contradictorio con los objetivos de quienes fijaban la política en ese momento.

La idea integracionista viene desde lejos en Latinoamérica; pero, como muchas políticas, tuvo notables fracasos. Existió la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), que tuvo objetivos extraordinariamente ambiciosos; es decir, tomando la experiencia europea se planteó en Latinoamérica un modelo de integración que en el papel parecía un proyecto extraordinario y que después, por no tener en cuenta el contexto en el que se lo estaba llevando a cabo (una fuerte inestabilidad institucional, gobiernos civiles débiles y dictaduras militares recurrentes), este regionalismo al estilo europeo (un regionalismo-fortaleza) no funcionó. Se lo quiso sustituir con la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), cuyos objetivos no eran una integración tan profunda sino algo más acotado en el tiempo y más gradual en la desgravación arancelaria.

En este contexto, sin embargo, a partir de la llegada de la democracia a la Argentina y a Brasil en los años ochenta, resurge otra vez la corriente integracionista. Se intenta un tipo de integración relativamente sofisticado, que trataba de potenciar aspectos como los bienes de capital, los protocolos del trigo, etc. El esquema era difícil de implementar pero tuvo algunos resultados importantes.

En los noventa, luego del Consenso de Washington, los aires que corrían eran otros. El Consenso tenía un capítulo dedicado a la apertura comercial donde la idea era que los países se abrieran indiscriminadamente, en la forma que lo estaba haciendo Chile, y sin embargo surge el proyecto del Mercosur, que toma en cuenta algunas de las cuestiones tradicionales de la integración regional pero bajo el paraguas del regionalismo abierto, que deja de lado la idea del regionalismo-fortaleza. Parecía que había un consenso entre la mayoría de los economistas sobre la importancia de la apertura. Obviamente, era distinto cómo lo podía ver la CEPAL, en cuanto a los tiempos de la apertura, o como lo planteaba el Consenso de Washington, para el que la apertura era inmediata y suponía muy flexibles las economías como para ajustarse inmediatamente a los costos que esto iba a tener. Entonces surge este Mercosur que, a diferencia del proto-Mercosur, que era el PICE en los años ochenta, es un Mercosur generalista: lo más horizontal posible, reducción muy rápida de los aranceles, una unión aduanera *sui generis* (hubo una gran polémica sobre si

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia pronunciada en el seminario, pero revisada por el autor.

tenía que ser una unión aduanera o zona de libre comercio). Todo se hizo de una manera muy rápida y muy ambiciosa. Se arma el esquema original con los cuatro países originales y Chile finalmente no se integra porque ya estaba en un proceso de apertura unilateral. En una unión aduanera como ésta, la teoría y la evidencia empírica nos muestran que termina predominando en lo que se va a negociar como arancel externo común, la posición del país más grande. Eso es lo que pasó en el Mercosur, algo que estaba muy lejos de lo que podía ser adecuado para Chile, dado el modelo que ellos habían elegido para integrarse al mundo.

El resultado fue un Mercosur generalista, sin ningún tipo de política industrial específica salvo la política automotriz que funcionaba en paralelo, sin ningún tipo de previsión para la cuestión de las asimetrías o las diferencias que subyacían en esta unión de países del Cono Sur. Lo ambicioso del proyecto se notó también en la desgravación; se llega a una desgravación interna total muy rápida (tomó sólo cuatro años), con el objetivo de aumentar el comercio. El Mercosur es aceptado en términos políticos por la mayoría de los partidos; aunque seguramente no todos lo ven en la misma dimensión y no todos están igualmente a favor, es un invento latinoamericano con muy buena repercusión política y social. Y ese es uno de los activos que ha tenido el Mercosur y que le ha permitido sobrevivir a las crisis. Un activo nada desdeñable porque señala que la sociedad civil está interesada en la integración, aun planteada esta integración desde lo económico.

Hay quienes piensan que la idea de integración tendría que ser superada, han vuelto a aparecer quienes dicen que nunca tendríamos que haberlo hecho, etc. El Mercosur actualmente no tiene tan buena prensa. Posiblemente sean los típicos ciclos de moda que suelen influir mucho en las decisiones políticas y económicas. Nosotros, como científicos, tenemos que tratar de irnos del ciclo coyuntural, tenemos que tratar de ver si hay un camino nuevo para que el Mercosur continúe o no. Entonces, lo primero que hay que hacer es ver si este instrumento que han elegido los países para afrontar la globalización, por lo menos en términos comerciales, funcionó bien o no. Del análisis se distinguen un par de etapas. Una en que funcionó bien que es la “etapa dorada” del Mercosur, entre 1991 y 1998, donde el crecimiento del comercio intra-Mercosur es muy superior al crecimiento del comercio con el resto del mundo (extra-Mercosur). La otra etapa la podemos caracterizar de “merco-pesimismo o merco-escepticismo”, y va de 1999 a 2003. Sin duda, el Mercosur fue el elemento más dinámico en la convertibilidad y fue lo que explicó, en parte, que el sector externo de la convertibilidad no haya explotado muchísimo antes. Y sobre todo que la inserción externa del sector industrial haya sido mejor de lo que hubiera sido de no haber tenido la posibilidad de desarrollarse o de sobrevivir en el mercado regional.

Entonces, los resultados cuantitativos del Mercosur en la etapa dorada son aplastantes; en la otra etapa tienen una cierta caída pero siguen siendo muy importantes. Esto respecto de las cantidades de comercio, los resultados cualitativos del Mercosur son aún mejores, es decir, el Mercosur sigue siendo el lugar donde exportamos las mejores cosas (mejores cosas dentro de lo que es eficiente producir; no vale la pena hacer cualquier cosa porque sea un producto elaborado, vale la pena si tiene sentido económico o social, o es una decisión política que estamos dispuestos a financiar).

Pero en calidad de comercio, indudablemente el Mercosur es diferencial respecto del resto del mundo: es con quien tenemos mayor comercio intraindustrial, eso es una señal de fuerte calidad en el comercio, y es donde tenemos la mejor inserción de manufacturas de origen industrial y en manufacturas de origen agropecuario. Adicionalmente, el Mercosur sigue siendo el lugar de acceso al mundo, el lugar del debut exportador de una gran parte de las empresas argentinas, sobre todo de las PyMES que pueden intentar dar un paso más

allá de la frontera: siempre van a empezar por el Mercosur porque es el lugar más propicio para hacer ese debut. Del mismo modo, las escasísimas multinacionales de origen argentino se integran a la economía internacional a través del Mercosur. Es decir que la idea de Mercosur- como trampolín internacional también ha funcionado.

Por lo tanto, los problemas que se observan en el Mercosur y que están en la percepción de la gente, ¿son propios o son externos al proyecto? Dilucidar este punto es bastante complejo pero vale la pena intentarlo. Hubo una combinación de ciclos económicos y de tipos de cambio real desfasados, fruto de la secuencia de implementación de programas de estabilización (convertibilidad, real, tequila, etc.) que ayudó mucho a lograr el crecimiento del comercio bilateral. Pero, a partir de la crisis de Asia, de Rusia, de la devaluación brasileña y posteriormente de la terrible explosión argentina, el comercio en el Mercosur sufre una declinación muy fuerte. Las exportaciones cayeron de un nivel de casi 8 mil millones en 1998 a menos de 5 mil millones luego de la crisis argentina. También hay una caída de las importaciones. Se observa en este proceso que los dos principales determinantes del comercio regional, que son el tipo de cambio real y el producto, juegan en forma desincronizada. Como resultado vemos que el saldo comercial Argentina-Brasil funciona contracíclicamente: cuando teníamos déficit con todo el mundo, con Brasil teníamos superávit; y ahora, cuando tenemos superávit con casi todo el mundo, con Brasil tenemos déficit. La devaluación no sirve *per se* si no que requiere un contexto, cuando el tipo de cambio estuvo muy alto pero había incertidumbre, las exportaciones cayeron, y cuando el tipo de cambio empezó a bajar un poco pero la macroeconomía se estabilizó, las exportaciones crecieron. La devaluación se mostró plenamente exitosa pero requirió tiempo y un marco macroeconómico adecuado.

Otro elemento muy relevante es que hubo una sustitución en el origen de las importaciones: ese es el segundo efecto de tener, con respecto a Brasil, una devaluación que apenas sobrepasa el nivel promedio previo a la convertibilidad. Así, se produjo una sustitución de importaciones que venían del resto del mundo por importaciones desde Brasil. Por eso se puede explicar que, a pesar de la devaluación, Brasil es más competitivo, no respecto de los productores domésticos pero sí respecto de todos los productores del resto del mundo a los que ha sustituido. Ello explica el boom de importaciones, en especial de bienes de capital provenientes de Brasil.

Vale entonces remarcar que, sin duda, los *shocks* macroeconómicos en el tipo de cambio y en el producto son los más importantes para explicar todos estos desequilibrios comerciales y hacia dónde van a tender a converger en el largo plazo. Pero es posible que haya otras cuestiones microeconómicas importantes y a tener en cuenta aunque no tengamos demasiada evidencia en el momento de los desequilibrios, porque cuando tengamos muchos datos ya va a ser tarde: muchos de estos sectores pueden no estar vigentes, cerrados.

Brasil tiene programas de competitividad; como han evitado tener grandes crisis, se las han ingeniado para no tener estas explosiones que tenemos nosotros. La productividad ha tenido un comportamiento muy suave pero ha ido creciendo. Nosotros habíamos tenido un crecimiento de la productividad que después cayó y que creo que en el mediano plazo se va a recuperar. Además la inversión no ha tenido los altibajos que está teniendo o que tuvo la inversión en Argentina. Por eso creo que el Mercosur necesita algún sistema de salvaguarda, que fue una de las cosas no tenidas en cuenta cuando se firmó el Tratado de Asunción. Un sistema en el que, ya que somos economías volátiles, los países con crisis macroeconómicas muy grandes, o devaluaciones muy grandes, permitan al socio poner algún tipo de restricción generada en el problema macro pero que repercute en el nivel micro en sectores particulares. Tendría que ser lo menos intervencionista posible, para

no dañar la integración. Lo que ocurre es que Brasil no está de acuerdo. En este sentido es muy difícil llevar a cabo un proceso de integración con un país como Brasil, que, en algunos momentos, se piensa gigantesco y cree que los otros países deben aceptar ser un furgón de cola.

En resumen, en la relación Argentina-Brasil lo que más afecta el comercio bilateral es el bajo crecimiento de la economía brasileña y, en especial, del consumo. Por ejemplo, mucho del crecimiento reciente de Brasil, incluso ese 3 % que tuvieron hace dos años, era agricultura y sectores financieros, es decir, un crecimiento que no se derrama hacia los bienes de consumo, que son los que importan de Argentina.

Por tanto, incluso tomando exclusivamente su importancia comercial, creo que vale la pena insistir con el Mercosur y por eso hay que tratar de solucionar sus deficiencias. Entre ellas se destacan las institucionales. En su actual conformación el Mercosur es muy interpresidencialista, es decir, todo depende de la relación entre los presidentes: cuando andan bien, las decisiones son más veloces. Pero eso no quiere decir que las decisiones se procesen rápido, las burocracias estatales muchas veces las dilatan o las mandan a una especie de limbo del Mercosur. Entonces deberíamos tener instituciones más allá de la Comisión de Comercio, de la Secretaría y del Tribunal de Resolución de Controversias, que fueran capaces de relacionarse con mayor autoridad con las estructuras públicas y privadas de los miembros.

El otro tema importante por resolver es el de las asimetrías. En el Mercosur hay un país que es muy grande en la escala internacional (Brasil), hay un país que es simplemente grande, que es la Argentina, hay un país que es chico pero muy desarrollado como Uruguay y hay un país chico, con un desarrollo muy bajo que es Paraguay, cuya inclusión en el Mercosur respondió a una cuestión principalmente geopolítica. Estas son asimetrías estructurales, y son muy importantes cuando un país tiene ventajas o muchos sectores intensivos en economía de escala. Pero están también las asimetrías construidas, que son las cosas que los países tratan de hacer, mediante su política económica, para torcer esa realidad. En el Mercosur, la asimetría estructural del país más grande se combina con la asimetría de ser el país más activo haciendo políticas públicas para potenciar, por ejemplo, la política industrial. Siempre las imperfecciones y todas estas porosidades que tiene el Mercosur (que el arancel externo no sea homogéneo, que tengamos perforaciones, que el *lobby* del azúcar haya logrado estar afuera del Mercosur) benefician al más grande.

Hay algunas acciones urgentes que requiere este mercado común: internalizar la normativa Mercosur, eliminar el doble cobro e instituir un área aduanera única, regular mejor el tema de las reglas de origen y las excepciones al arancel externo común, hacer transparente las políticas de incentivos, regular el comportamiento de las multinacionales, liberalizar el tránsito de ciudadanos, el tema de los reconocimientos de títulos, y varias cosas que tienen que ver no tanto con lo económico sino con la sociedad civil. Pero en el largo plazo, además de estas cosas urgentes que habría que resolver en el mediano, hay algunas cuestiones importantes. El Mercosur es un buen instrumento de negociación internacional, porque los países pueden negociar desde una posición mucho más importante que si lo hiciéramos individualmente. El Mercosur es el primer o segundo productor de muchos bienes y podría ser un gran procesador de esos bienes y tener capacidad de coordinar precios en forma preponderante. Entonces la negociación con el ALCA y con Europa es muy importante y siempre va a ir en paralelo, porque Europa no está interesada en darnos más de lo que dé Estados Unidos, y lo mismo pasa con Estados Unidos.

También hay un espacio muy grande para la macroeconomía en el Mercosur. Está claramente justificado por qué coordinar en el bloque: los países son muy interdependientes y por lo tanto ganan más teniendo en cuenta lo que hace el otro y no actuando independientemente. Y por esa interdependencia entre los países es importante que se tomen decisiones conjuntas para la regulación del flujo de capitales de corto plazo, que ha sido la parte más débil en la inserción externa de estos países, porque es la que le genera mayor volatilidad extra-Mercosur. También hay espacio para regular la volatilidad intra-Mercosur, y eso está en la idea de tratar de ir construyendo políticas que generen volatilidades mucho menores en inflación, en superávit fiscal y sobre todo que regulen la propensión que tienen nuestras elites al sobreendeudamiento.

Quedará para más adelante la idea de si conviene o no tener una moneda común. Yo creo que sí, porque estamos lo suficientemente alejados y diversificados en términos de comercio con otras áreas monetarias como el dólar o el euro. Además, y esto es una muestra de madurez institucional que hemos tenido los argentinos en 2002, no hemos caído en la tentación de dolarizar. En el mediano plazo, pensar en la individualidad monetaria de cada uno de los países puede ser muy restrictivo pero, a la vez, tomar monedas globales para la región, puede ser demasiado fuerte por las discrepancias que tienen los ciclos económicos de nuestra región con los del resto del mundo. Entonces, se abre allí un espacio para las monedas medianas, que no sean ni el euro, ni el yuan ni el dólar y que puedan flotar respecto de esas monedas.

La pregunta final es si está agotado el Mercosur. Yo creo que no, aunque debe ser perfeccionado. Tenemos que tratar de evitar estas olas, antes el Mercosur era una maravilla y ahora está pasado de moda. Hay que tratar de aprender de Europa la persistencia. En Europa siempre ha habido ciclos, pero siempre ha habido un común denominador y un capital mínimo, común a una parte mayoritaria de la sociedad civil, que ha sido decidir una política de largo plazo para evitar escenarios impensables como lo serían conflictos bélicos dentro de Europa. Por lo tanto, creo que el Mercosur puede ser una de las fuentes del crecimiento sostenible de Argentina.

Si bien esto es lo que podemos decir desde la economía, iniciamos estas páginas remarcando la prioridad de la política y las ideas como motor del Mercosur. Las lecciones de Europa son útiles si sabemos colocarlas en nuestro contexto histórico. Ellas nos muestran que fueron decisiones políticas muchas veces severamente criticadas (y luego aceptadas lentamente) por el saber económico convencional, las que impulsaron la integración, las que le dieron sustento en los reiterados momentos de crisis y las que lograron atravesar cuarenta años de dudas sobre cuán europeo se siente cada uno de los países y sus ciudadanos.

La integración de Latinoamérica es una utopía por demás atractiva, tal vez una de las pocas que ha resistido el paso del tiempo. Las condiciones objetivas para unirnos son mucho más fáciles que en cualquier otro lugar del mundo pero los limitantes, sobre todo los referidos a los condicionantes externos y a nuestra propia incapacidad para organizarnos, son los mayores desafíos a vencer.

# **Opciones de inserción internacional y desarrollo económico y social en la Argentina del siglo XXI: rupturas y continuidades después de la devaluación\***

Andrés Musacchio y Verónica Robert

## **Introducción**

Un programa de inserción internacional que intente ser sustentable en el tiempo y que permita la gestación de un proceso de desarrollo económico y social duradero tiene que basarse en una transformación inicial del perfil productivo. Por eso, uno de los ejes de una nueva estrategia externa debe ser la inversión de la lógica que predominó en los años noventa, cuyas raíces fueron asentadas desde mediados de los setenta. Se afirmaba entonces la necesidad de modelar el perfil productivo interno a partir de la inserción internacional, buscando revelar las ventajas comparativas para insertarse de la manera más eficiente en el proceso de globalización<sup>1</sup>. La pobre performance de aquel modelo en materia de crecimiento (del producto y de las exportaciones), de empleo, de distribución del ingreso y de vulnerabilidad frente a los shocks externos nos lleva a creer que el camino más adecuado es modelar la inserción internacional en función del perfil productivo que necesitamos para un proceso de desarrollo.

Una de las preocupaciones centrales de la literatura que analiza las relaciones económicas internacionales ha sido el efecto que la especialización productiva y comercial puede causar sobre el desarrollo económico de un país. Desde enfoques distintos, varios autores de cuño heterodoxo (Dosi, Pavitt y Soete 1990; Reinert, 1995; Thirwall, 2003) han señalado que la visión convencional de la especialización basada en las ventajas comparativas estáticas padece de serias limitaciones para interpretar tal efecto. Una de ellas se debe a los supuestos fundamentales del modelo de equilibrio general en el que se basan, referidos a aspectos tales como la información, la tecnología, el comportamiento de los agentes y la dinámica en el camino hacia el equilibrio de los mercados. Pero además, una interpretación histórica demuestra que los países centrales no basaron su proceso de desarrollo y su especialización comercial “dejando actuar a los mercados”, sino que, muy por el contrario, aplicaron políticas industriales y comerciales activas que incluyeron frecuentemente la protección frente a la competencia internacional.

Las dos interpretaciones dan lugar a recomendaciones de política exterior sumamente divergentes. De manera esquemática, puede advertirse que mientras la corriente ortodoxa convencional insiste en la idea de que sólo aquella especialización que surja de las ventajas naturales será la coherente con el desarrollo económico de la región, las corrientes heterodoxas, coinciden en cuestionar tal interpretación, especialmente para economías como la argentina. Es que una especialización basada en sectores que vienen revelando mercados que crecen de manera poco dinámica, que muestran una baja elasticidad-ingreso de la demanda, con débil o nula posibilidad de diferenciación de productos y, por lo

---

\* Este trabajo fue realizado en el marco de los proyectos UBACYT E-030 y PICT 14216

<sup>1</sup> Esa interpretación y su crítica fueron uno de los aspectos centrales de nuestro trabajo en el primer seminario sobre La economía argentina y sus crisis. Cf Musacchio, 2004.



tanto, con formas de competencias predominantemente del tipo precio, impide que los países obtengan ventajas apreciables en el intercambio. Esto deriva, casi invariablemente, en un bloqueo al proceso de desarrollo, tal como surge de un análisis del caso argentino.

En los últimos años, nuestro país viene insinuando una fuerte recuperación de su dinámica en el comercio internacional que, a esta altura, permite plantearse una serie de interrogantes. Uno de ellos se refiere a los cambios ocurridos, que sirvieron como disparador del crecimiento exportador. ¿Se trata de un resultado directo de la devaluación? Una de las críticas principales a lo ocurrido en los noventa, apuntaba efectivamente a que el tipo de cambio tornaba muy poco competitiva a la economía argentina. Desde esa perspectiva, entonces, con la devaluación de 2002 se resolvía el problema principal de la falta de competitividad, lo cual permitía fundar un nuevo proceso de expansión, fortaleciendo la inserción externa y la competitividad internacional del país.

Desde el punto de vista de la política económica, el cambio principal sobre la matriz de la inserción comercial de la Argentina asociado a esta devaluación, es indudablemente la mejora sustancial de la competitividad precio de las exportaciones. Sin embargo, tal efecto no actúa sobre los componentes estructurales que señalábamos recién. Por lo tanto, surge una segunda incógnita, que apunta a la sustentabilidad de la actual expansión. ¿Es el fuerte crecimiento de las exportaciones registrado entre 2003 y 2005 un proceso que podrá mantenerse en el tiempo y que podrá tener la magnitud suficiente como para impedir la formación de cuellos de botella en el sector externo?

Nuestra respuesta es algo escéptica en este terreno. Si bien es posible pensar que el crecimiento de las exportaciones se mantenga en los años venideros, creemos que la base de sustentación de la actual especialización es muy débil como para impulsar un proceso de desarrollo económico y social. Es que ese crecimiento será, por fuerza, de una intensidad baja. Además, nuestro país necesita lograr un saldo comercial positivo para servir su deuda externa y las transferencias de las utilidades de inversiones extranjeras. En ese contexto, tarde o temprano será necesario frenar el incremento de las importaciones, con políticas que tradicionalmente son recesivas. Por eso, a largo plazo, el mejor camino que se perfila es aprovechar la buena coyuntura para aplicar políticas aceleradas de cambios en la estructura productiva.

Cambiar el perfil de especialización comercial del país no solo requiere reducir los costos de los productos actualmente exportados, sino desarrollar otras fuentes de competitividad distintas del precio, que logren una diversificación sectorial efectiva. Para alcanzar ese objetivo, es necesaria, por una parte, una política de diversificación de mercados, esto es, entrar en un esquema de negociaciones internacionales que nos permitan eliminar las trabas de otros países u otras regiones para el ingreso de nuestros productos. Pero también se requiere de una política industrial activa que apunte a torcer el perfil de especialización del país, con un esquema actual basado en ventajas comparadas estáticas, generando ventajas competitivas dinámicas en mercados con demandas internacionales de elasticidad ingreso elevada, de mayor dinamismo en el nivel internacional.

### **Evolución reciente de los principales indicadores del comercio internacional**

En los últimos dos años y medio las exportaciones han venido creciendo de manera sostenida, a una tasa que promedia el 15%. Mientras tanto las importaciones, que prácticamente se habían derrumbado por completo en el año 2002, se incrementaron de una manera mucho más acelerada, a una tasa de entre el 55% y el 60%.



En el campo de las exportaciones, se combinaron varios factores que influyeron positivamente su desempeño. Por una parte, las nuevas condiciones cambiarias permitieron un fuerte salto en la competitividad.

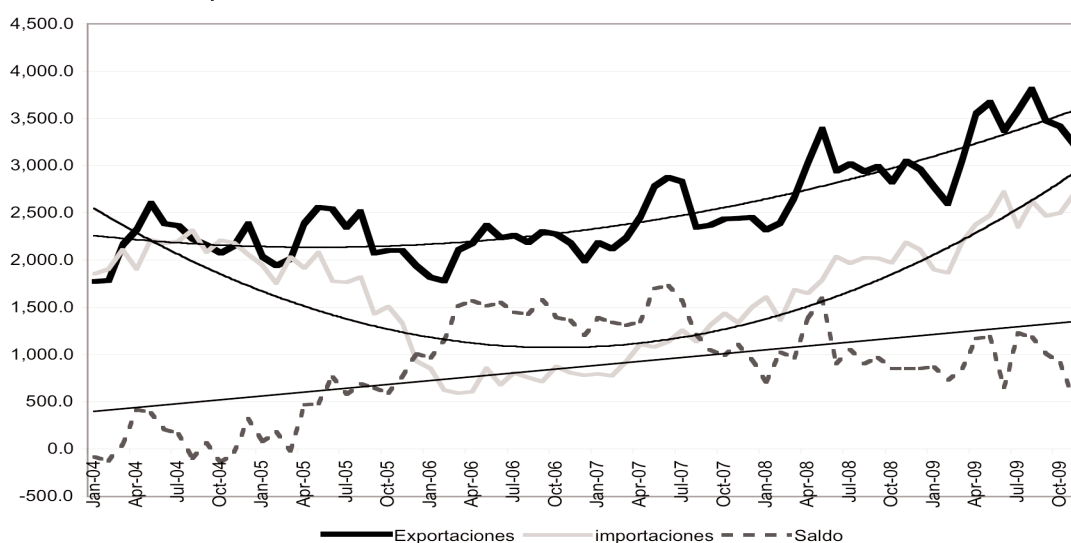
Sin embargo, este aspecto no fue más decisivo que una coyuntura internacional especialmente buena para la colocación de productos del país. En tal coyuntura, se destacaron precios excepcionalmente altos en varios de los bienes exportados, salida parcial del mercado de algunos competidores (como las sequías que afectaron algunos cultivos como la soja en los EEUU o el más reciente brote de fiebre aftosa en el ganado vacuno brasileño) y un crecimiento sostenido de la demanda de algunos países de oriente, especialmente China, que experimentó un notable *boom* en los últimos años.

Un tercer factor de gran influencia fue la política comercial desplegada por el gobierno argentino, basada en la estrategia de diversificación de mercados. En base a ese criterio, se firmaron numerosos acuerdos comerciales con países como China, Corea, la India, Sudáfrica o México, que consiguieron apartar las trabas que impedían el ingreso de varios productos locales, aunque a cambio de controvertidas aperturas recíprocas<sup>2</sup>.

La favorable evolución de las exportaciones permitió obtener divisas suficientes como para financiar las crecientes importaciones disparadas por la reactivación, atender el servicio de la deuda externa, recomponer el *stock* de divisas y estabilizar el tipo de cambio. Incluso, desde 2003 comenzó a percibirse una tensión en el mercado cambiario a partir de la tendencia cada vez más fuerte hacia la revaluación del peso, evitada por el gobierno con una decidida intervención compradora.

De la conjunción de todos los factores mencionados, se produjo un fuerte incremento del superávit comercial, como se ve en el gráfico 1, que ya se había insinuado con los albores de la crisis y se consolidó luego de la devaluación de 2002. No obstante, el superávit comenzó a reducirse paulatinamente, incluso cuando las buenas condiciones coyunturales –como la verificada en el segundo semestre de 2005– permitieron saltos temporales significativos.

Gráfico 1. Evolución y tendencia del comercio exterior



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

<sup>2</sup> Sobre el convenio con China, por ejemplo, ver Musacchio, Fiszbein y Braude (2004)

La expansión del comercio exterior se produjo sin una transformación simultánea de la estructura de las exportaciones. Desde el punto de vista de grandes agregados, como se observa en el cuadro 1, puede incluso inferirse una tendencia hacia la consolidación de un perfil agroexportador, pues aunque los productos agropecuarios mantuvieron su alta participación, las manufacturas de origen agropecuario incrementaron su presencia en cuatro puntos porcentuales, a expensas de la participación de los combustibles, pero especialmente de las manufacturas de origen industrial.

**Cuadro 1** . Variación en el perfil sectorial de las exportaciones argentinas

	Productos Primarios	Manufacturas origen agrop. (MOA)	Manufacturas origen industrial (MOI)	Combustible y energía	Total
2000	20	30	31	19	100
2004	20	34	28	18	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Un análisis más minucioso revela que luego de cinco años, más allá de algunos cambios en el ranking, no pueden encontrarse *new-comers*, es decir, nuevos sectores que, a partir de las novedosas condiciones cambiarias y de política económica, hayan podido insertarse en los mercados externos. Tal como se observa en el cuadro 2, los doce primeros grupos de productos, que en 2000 concentraban el 71,5% de las exportaciones, hoy abarcan el 73,7%. Es decir que la nueva estrategia sólo ha permitido una mejor inserción de los productos que ya lideraban las exportaciones de la Argentina y que han venido concentrando su participación a lo largo de las últimas tres décadas.

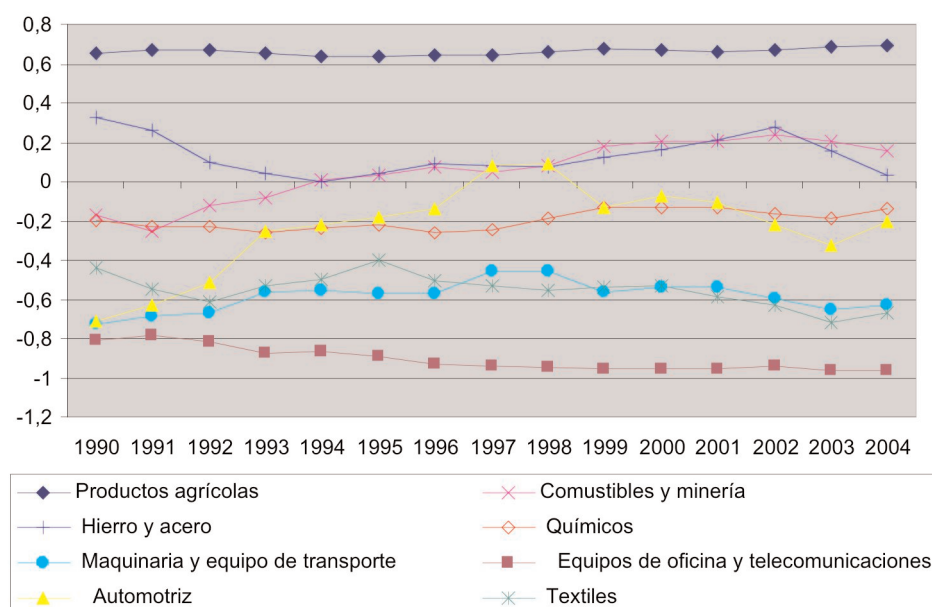
**Cuadro 2.** Desagregación de las exportaciones por producto

	Mill. Usd	2000		Mill. Usd	2004	
		%	% acumul.		%	% acumul.
1 Residuos y desp. De la Ind.Alim.	2.431,10	9,23		3.843,30	11,12	
2 Grasas y aceites	1.678,10	6,37	15,60	3.155,60	9,13	20,26
3 Cereales	2.419,10	9,18	24,78	2.690,80	7,79	28,05
4 Carburantes	1.368,30	5,19	29,98	2.422,90	7,01	35,06
5 Petróleo crudo	2.808,80	10,66	40,64	2.302,30	6,66	41,72
6 Material de Transporte	1.957,00	7,43	48,07	2.055,70	5,95	47,67
7 Prod. Químicos	1.386,60	5,26	53,34	2.015,90	5,83	53,51
8 Semillas y Frutos Oleag.	1.016,80	3,86	57,20	1.830,10	5,30	58,80
9 Metales com. y sus manufact.	1412,1	5,36	62,56	1706,7	4,94	63,74
10 Carnes	791,2	3,00	65,56	1.230,50	3,56	67,30
11 Gas y otros hidrocarburos	451,8	1,72	67,27	1.159,00	3,35	70,66
12 Máq.y Aparatos, Mat. Eléctrico	1.102,40	4,19	71,46	1.057,80	3,06	73,72

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

Desde una perspectiva de mediano plazo puede apreciarse que en los últimos años se profundizó la especialización comercial<sup>3</sup> que se venía perfilando desde los noventa.

<sup>3</sup> El análisis de especialización comercial puede ser abordado mediante el uso de diversos indicadores. En este caso proponemos al indicador de ventajas comparadas reveladas desarrollado por Balasa (1965) que indica la participación relativa del país en el mercado mundial de cada sector en relación con su participación en el comercio mundial total

**Gráfico 2.** Evolución de las ventajas comparadas reveladas en algunos sectores<sup>4</sup>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Organización Mundial del Comercio.

La estructura sectorial de las exportaciones locales en relación con la vigente a nivel mundial delata que la Argentina se encuentra fuertemente especializada en productos agrícolas y que incluso dicha especialización se ha intensificado en los últimos tres años. Los sectores en los que se ha logrado incrementar la especialización durante los últimos 14 años son la siderurgia y la minería (afectada fundamentalmente por los combustibles). La característica central de estos sectores es la competencia vía precios sin posibilidad de diferenciación del producto.

El sector automotriz muestra una dinámica particular por su estrecha relación con la evolución del MERCOSUR. Tal como puede apreciarse la fuerte especialización que la Argentina había ganado en el sector entre 1990 y 1998 se pierde paulatinamente desde la crisis brasileña. El sector químico ha mostrado un dinamismo interesante impulsado por la petroquímica y la química básica, a pesar que el indicador mantuvo valores negativos para todo el período.

La desespecialización que se dio durante los 90 en los sectores textiles y en maquinaria y equipo es muestra la última etapa del fuerte cambio de la especialización productiva del país de los últimos 25 años, y tal como puede observarse para el período postconvertibilidad, los datos no muestran una señal clara de reversión de esa tendencia.

Frente a la concentración sectorial de las exportaciones, su apertura geográfica exhibe una tendencia inversa. Como se observa en el cuadro 3, efectivamente puede constatar una mayor diversificación de las exportaciones argentinas.

<sup>4</sup> Las ventajas comparadas de la Argentina en el sector *i* son:

$VCR_{i,arg} = (X_{i,arg} / X_{arg}) / (X_{i,m} / X_m)$ . Este indicador puede ser transformado en un indicador simétrico, (Laursen, 1998), aplicando una transformación aritmética este indicador varía entre menos uno y uno, indicando en los valores negativos una desespecialización y viceversa.

**Cuadro 3.** Variación en la composición por destinos de las exportaciones argentinas

	Mercosur	Chile	Resto de ALADI	NAFTA	UE	Asia (1)	Medio Oriente	Resto	Total
2002	22,1	11,6	4,8	14,7	20,1	12,9	4,0	9,8	100
2005	19,1	11,2	5,4	14,9	16,9	15,8	2,8	13,8	100

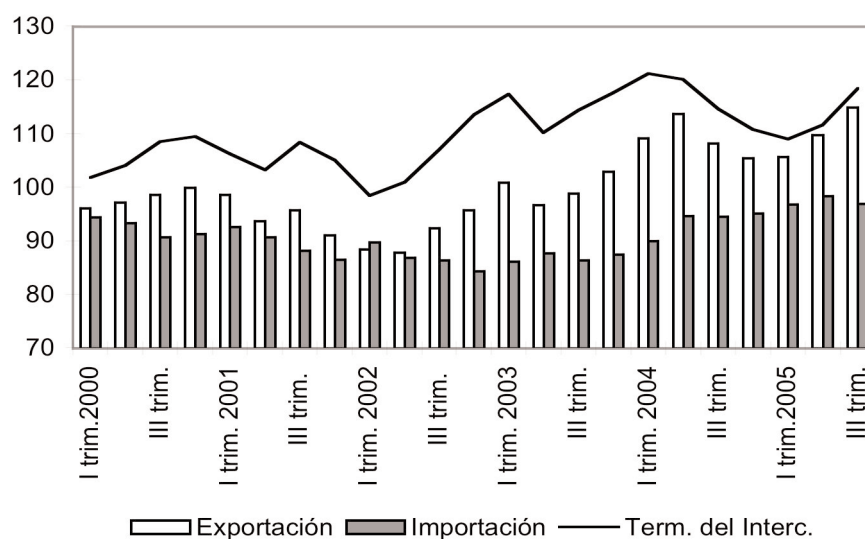
(1) Asean, Corea Rep., China, Japón e India

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

En lo referido a los compradores tradicionales de Argentina, el comportamiento ha sido dispar. Mientras en lo últimos dos años y medio se fue plasmando una paulatina pérdida de participación del Mercosur y un marcado descenso en el comercio con la Unión Europea, las exportaciones al NAFTA mostraron un crecimiento moderado pero positivo. Pero en este caso, puede verse un resultado de la política de diversificación de mercados: el incremento de las exportaciones al área del NAFTA no tiene mucho que ver con las ventas al principal cliente de la región –los Estados Unidos– sino al resto del bloque, especialmente a México, país con el que se han firmado acuerdos comerciales recientemente.

La mayor participación de México forma parte de un crecimiento de las exportaciones a otros países latinoamericanos, lo que se explica en parte por la recuperación económica de la región en su conjunto de los últimos tres años, en parte por los esfuerzos de la política comercial y también por acuerdos especiales de intercambio como los celebrados con Venezuela. Es así como, mientras Brasil pierde peso en el destino de las exportaciones argentinas, se fortalece el comercio con otros países del subcontinente.

No obstante, la verdadera “vedette” de los últimos años ha sido Asia, que se ha transformado en el cliente más dinámico de la Argentina. Esta expansión de las exportaciones se produjo en el marco de un fuerte aumento de los precios de los productos que exportamos, lo que implicó un fortalecimiento en los términos del intercambio, cuya tendencia creciente se sostuvo hasta finales de 2004, tal como se muestra en el gráfico 2.

**Gráfico 3.** Evolución de los precios y los términos del intercambio (2000-2005)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

A partir de ese momento, la relación de precios entre las exportaciones y las importaciones se deterioró paulatinamente, lo que dio pie al interrogante sobre un posible cambio en la tendencia de precios. Los últimos dos trimestres reflejan, no obstante, una nueva recuperación de algunos precios, como los de los productos agropecuarios, que se incrementaron en un 15% debido, entre otros factores, a la contracción en la oferta mundial de carne vacuna; y los de las MOA, que crecieron algo más de un 6%.

De los principales datos sobre comercio exterior se desprende pues, que la estrategia oficial de diversificación de mercados efectivamente es eficaz en los objetivos trazados, pero no rompe radicalmente con la idea de insertarse en función de las ventajas comparativas estáticas, concepto con el cual los sectores que hoy lideran las exportaciones empezaron a avanzar a mediados de los setenta. De este modo, lo que se diversificó fueron las áreas geográficas de colocación de los productos argentinos, pero no el perfil sectorial de estas exportaciones.

### **Algunos dilemas del sector externo en el largo plazo**

Una evaluación de la sustentabilidad del esquema de inserción internacional requiere considerar un conjunto de elementos adicionales a los ya planteados, y que se vinculan a los desequilibrios que pueden producirse en diferentes terrenos y que, por lo tanto, actúan como condicionantes de fuste sobre el comercio exterior.

El primero de ellos es, indudablemente, el condicionante de la deuda externa. Siendo Argentina un país sin rentas importantes de inversiones en el extranjero, la fuente principal de generación de divisas para el pago de los pasivos en moneda extranjera es el superávit comercial. Por lo tanto, el fuerte endeudamiento obliga, incluso luego de la renegociación de buena parte de la deuda privada y de la cancelación de los pasivos con el FMI, a sostener un saldo positivo que debería ascender a un promedio de 10.000 millones de dólares anuales en la próxima década.

Es cierto que tal exigencia puede disminuir con el ingreso transitorio de inversiones desde el extranjero o por la toma de nuevos préstamos que cubran una porción parcial de los vencimientos que caen. De esta forma, los requerimientos de superávit disminuirían un tanto. Pero aún así, la sana política de desendeudamiento que propone el actual gobierno impactó sobre la necesidad de mantener un saldo favorable importante.

El segundo condicionante tiene que ver con las características de los mercados en los que Argentina coloca sus exportaciones actuales. Como señalamos, dichos mercados tienen una dinámica relativa baja y son propensos a *shocks* de precios y a cambios en la demanda bruscos y repentinos. Por otra parte, sufren importantes restricciones y barreras a la entrada en algunos de los principales mercados, como la Unión Europea y los Estados Unidos, así como una fuerte competencia estimulada por generosos subsidios e incentivos. Tal estado de situación genera, sobre todo en varios productos de origen agropecuario, un estado de sobreoferta casi permanente.

Aunque la producción de Argentina tiene en varios bienes una importancia grande en la formación de los precios, el país es tomador de precios. Por otra parte, el sector exportable se compone en gran medida de bienes sensibles al consumo interno, como los alimentos o los combustibles.

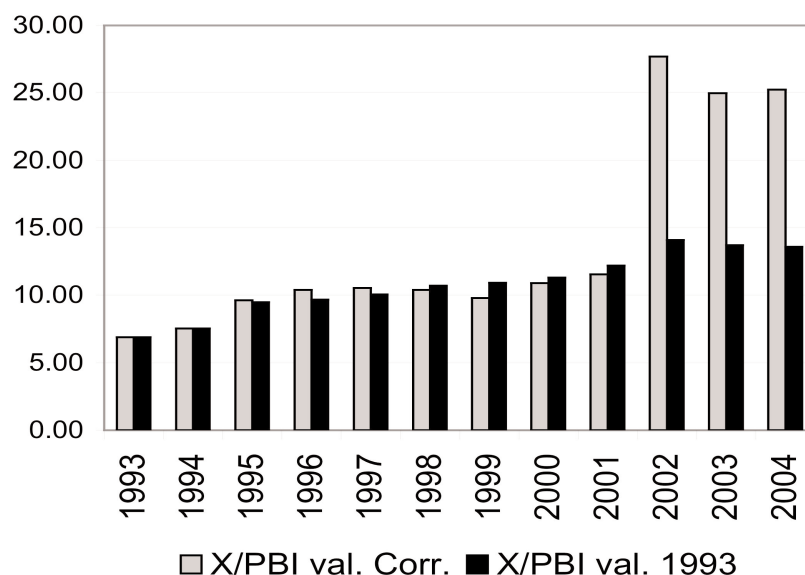
Varios de estos elementos, como la fuerte incidencia de lo que ocurre fuera de las fronteras en la determinación de las exportaciones, su vulnerabilidad a los cambios coyunturales y la baja dinámica de los mercados en los que están insertas, traen como consecuen-

cia la posibilidad real de que las ventas externas no evolucionen de la misma manera que las importaciones. Por el contrario, la elasticidad-ingreso de las importaciones es más alta que la elasticidad -ingreso de nuestros productos en los mercados de nuestros principales socios comerciales. De esta manera, se genera permanentemente una posibilidad latente de incurrir en déficits comerciales, que, de prolongarse en el tiempo, colisionan contra la restricción de la deuda y obligan a políticas recesivas. El viejo modelo de “*stop & go*”, que había comenzado a ser superado en la última etapa del modelo sustitutivo de importaciones, reapareció con el deterioro de la estructura productiva acaecida en los últimos treinta años<sup>5</sup>.

El tercer problema es la capacidad inductora del crecimiento global del producto que tienen las exportaciones. En este aspecto, es preciso separar el problema de la dinámica del crecimiento del problema de la medición. Este último no es despreciable, pues las fuertes variaciones del tipo de cambio, los drásticos cambios en la estructura de precios relativos entre transables y no-transables y la importante elevación de los precios internacionales de algunos de los productos que exporta Argentina, introducen una importante diferencia cuando se analiza la relación exportaciones-PBI a precios corrientes y se la compara con los resultados a precios constantes. Esta “sutil” diferencia, apreciable en el gráfico 3, pinta un cuadro muy diferente que trae también importantes consecuencias a la hora de diseñar políticas económicas.

Las estadísticas oficiales que miden la evolución de la oferta y la demanda globales a precios de 1993 indican que, aún luego de la devaluación y del boom exportador, las exportaciones siguen siendo inferiores al 15% del PBI. Medido a precios corrientes, en cambio, se observa un fuerte salto, que colocó la relación por encima del 25% en 2002, para convergir a ese valor en los años siguientes.

Gráfico 4. Relación exportaciones-producto bruto interno



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

<sup>5</sup> Cf. Rapoport y colaboradores, 2000.

¿Cuál magnitud es la correcta? Indudablemente, la relación a precios de 1993 se encuentra sesgada por una estructura de precios relativos en la que el peso se encontraba sobrevaluado, al igual que los bienes no-transables. Visto desde la otra cara de la moneda, el bajo precio del dólar achataba la medición de los bienes transables exportados y minimizaba su incidencia en el PBI. Tomando la serie a precios corrientes, ocurre lo mismo hasta 2001 y el salto posterior da cuenta de la devaluación y el cambio en los precios relativos. Es probable que en los próximos años, los precios de los servicios repunten un poco y que la inflación con un tipo de cambio anclado en 3 pesos por dólar revalúe ligeramente la moneda. En ese marco, *caeteris paribus*, la relación exportaciones-PBI debería caer un tanto, aunque seguramente no hasta los niveles de los noventa.

La cuestión de la medición tiene importancia para evaluar la pertinencia de un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones, como se plantea en muchos ámbitos, incluso en las esferas oficiales. Si suponemos una relación exportaciones-PBI del 20%, la tasa de crecimiento de las ventas externas necesaria para lograr un aumento del PBI del 1% debería ser del orden del 5%. Por lo tanto, que realmente las exportaciones dinamicen el producto e impulsen un crecimiento razonable por encima del 5 %, tendrían que crecer por lo menos al 25 % anual.

Esta cifra puede ser razonable en el corto plazo, pero dado el bajo dinamismo tendencial de los mercados para nuestros productos, la alta volatilidad de precios y cantidades y la proclividad a los *shocks* “exógenos” que tienen, parece difícil considerarlo como una estrategia sustentable de largo plazo. A esto se le suma que, si no hay cambios en la distribución del ingreso, la estrategia de fortalecer esas ventajas comparativas por medio de reducciones de costos (al estilo de la reducción de costos laborales), estaría prácticamente destinada al fracaso.

## **Algunas consideraciones sobre la estrategia de inserción internacional**

### ***Los puntos de partida: una política de desarrollo y de diversificación de exportaciones***

En este contexto, ¿qué estrategia de inserción internacional es la más adecuada? Por lo planteado hasta aquí, resulta evidente que una nueva estrategia tiene que basarse en la transformación integral de la estructura productiva interna. Una inserción internacional más activa no puede desvincularse de las características generales del modelo productivo del cual debe depender. En lugar de modelar la estructura productiva en función de las ventajas comparativas estáticas, el nuevo perfil de inserción externa debería consistir en moldear el perfil de las exportaciones en función de las ventajas que vayan desarrollándose a partir de un proceso de diversificación productiva y reindustrialización. El punto de partida es, pues, la programación de una verdadera política de desarrollo.

El camino del desarrollo, sin embargo, no puede plantearse hoy el dilema de ser *mercadointernista* o exportador. Es indudable que el mercado interno tiene que jugar un rol principal y, por lo tanto, debe contemplar una redistribución mucho más progresiva del ingreso. Pero es cierto, también, que las escalas de producción más adecuadas en la actualidad superan la capacidad de absorción interna para un país de población relativamente reducida y grandes asimetrías en la distribución. De ese modo, el segundo punto de la estrategia externa es la urgente necesidad de un proceso de diversificación de exportaciones, y no sólo de mercados.



En última instancia, una diversificación de mercados genuina debe ser el colofón de una diversificación sectorial, que apunte a incorporar mucho más valor agregado a nuestra producción, lo que en este contexto no puede escindirse de la aplicación de políticas activas en materia comercial. Pero la prioridad debe situarse en utilizar las herramientas de política económica para lograr la expansión productiva y, sólo como consecuencia de ello, la expansión de las exportaciones.

### ***Algunos elementos de política económica***

El sector externo ofrece varias herramientas importantes para el proceso de desarrollo. La diversificación de la producción, por ejemplo, implica cierto grado de protección para las actividades que deben consolidarse. Por lo tanto, es conveniente un incremento de los aranceles hasta el máximo permitido por la OMC, lo que daría un margen de protección razonable a las actividades internas y generaría, además, una fuente adicional de recaudación, fortaleciendo el equilibrio fiscal. La participación de Argentina en el Mercosur obliga a adoptar un arancel externo común con los socios, de manera que esta medida debería consensuarse en el bloque regional.

Otro aspecto relevante para la política exterior es la fijación del tipo de cambio. La evolución macroeconómica de Argentina revela una inconsistencia en el tipo de cambio de corto plazo, fuertemente influenciada por los ingresos de capitales que tienden a revaluar artificialmente la moneda local, y el tipo de cambio de largo plazo, que recibe la influencia de los desequilibrios estructurales del balance de pagos y generan espasmódicamente presiones devaluatorias de gran magnitud. Una política exterior consistente debe procurar cierta estabilidad del tipo de cambio real.

Bajo las condiciones descriptas, hay dos caminos no excluyentes entre sí. Por un lado, una política de tipo de cambio fijo con una regla de sostenimiento de la paridad real, como un régimen de *crawling peg*, en la que por medio del control de cambios el estado procure un ajuste paulatino en torno a los parámetros deseados. La segunda alternativa es un régimen estricto de control de capitales, que evite bruscos ingresos o salidas de fondos especulativos y reduzca sustancialmente la tendencia a la fuga de capitales. El control de éstos tiene, además, otros roles, como la posibilidad de gravar algunas transacciones de tipo especulativo y aportar recursos al fisco, o coadyuvar al establecimiento y control de algunos requisitos y metas para la inversión extranjera en materia de producción, de incorporación de tecnología, de creación de puestos de trabajo o de generación de empleo.

En ese marco, la política comercial debería ser todo lo agresiva que las normas de la OMC permiten, tanto en materia de promoción de exportaciones como de apoyo interno a las actividades productivas para ganar competitividad en base a mejores condiciones de productividad (y no a partir de salarios miserables), fortaleciendo la capacidad exportadora y la sustitución de importaciones.

### ***Nuevas pautas para el Mercosur***

En este contexto la cuestión regional adquiere especial relevancia. En el marco de políticas de desarrollo, con diversificación de la producción, con políticas activas, ¿cuál debe ser la política exterior de la Argentina en materia de vinculación regional? Una pieza clave de cualquier cambio en la inserción internacional de la Argentina pasa indudablemente por el fortalecimiento de las relaciones con el Mercosur.



Para ello, sin embargo, debe cambiarse el eje del proceso de integración regional que prevaleció en los noventa. En aquella década, se impuso el criterio del “regionalismo abierto”, que propulsaba la integración comercial como mera plataforma para ganar competitividad en los mercados globales<sup>6</sup>. Esa estrategia produjo resultados paradójicos, pues permitió un despliegue importante del comercio regional que, sin embargo, no impulsó las exportaciones hacia el resto del mundo como se pretendía. De manera paradójica, el fracaso del regionalismo abierto permitió comprobar la factibilidad de relaciones regionales mucho más densas y sólidas que las logradas hasta ese momento. Simultáneamente, generó una interdependencia que, aun tras largas crisis nacionales que afectaron sobremanera el proceso de integración, continúa plasmada en volúmenes de intercambio intrarregionales significativos como puede verse en el cuadro 4.

**Cuadro 4.** Participación del Mercosur ampliado en el comercio de cada participante en 2004

	Exportaciones	Importaciones
Argentina	21,26	37,43
Brasil	11,31	11,84
Uruguay	27,4	44,49
Paraguay	55,19	51,77
Venezuela	1,13	12,53
Bolivia	49,2	43,23

Elaboración propia en base a datos de CEPAL

La devaluación brasileña y la consiguiente salida del modelo neoliberal en los países del cono sur implicó el fin del Mercosur en los términos concebidos por Menem y Collor de Melo. Pero eso no significa que esté agotado el potencial de las relaciones dentro de la región. En todo caso, una lectura menos lineal indicaría más bien la necesidad de cambiar inmediatamente el eje sobre el cual se estructuran las relaciones en la región.

El Mercosur de los noventa no era mucho más que un tratado de libre comercio, al que se le había añadido un arancel externo común para una parte del universo arancelario, vulnerado y perforado reiteradamente, sobre todo luego del estallido de las crisis en la región. El proyecto debía completarse con la firma de otros varios tratados de libre comercio, de menor vuelo en cuanto a lo comercial, pero con mayores exigencias en otros terrenos, como garantías de inversiones, patentes, compras gubernamentales, etcétera. En ese esquema se negoció largamente con los Estados Unidos, tratando de conformar un Área de Librecomercio de las Américas (ALCA) y con la Unión Europea. Esas negociaciones no fueron abandonadas por completo, pero ingresaron en un callejón aparentemente sin salida al modificarse los parámetros de política económica en el Cono sur<sup>7</sup>.

Los cambios en la región permiten comenzar a pensar en nuevas pautas para el proceso de integración, que debe basarse en los déficits y las dificultades compartidas para encarar procesos de desarrollo económico y social autosostenidos. Nos encontramos frente a problemas considerables.

Luego de varios lustros de políticas neoliberales que desarticulaban el aparato productivo y, especialmente, el aparato industrial y en un mundo donde los cambios tecnológicos

<sup>6</sup> Sobre el regionalismo abierto y su crítica existe una abundante literatura. A modo de referencia, Cf. Rapoport y Musacchio (2004) y Saludjian (2004).

<sup>7</sup> No obstante, para el caso de Brasil, esta interpretación del modelo de integración era más matizada e incluía varios aspectos estratégicos que Argentina no contemplaba. Cf, por ejemplo, Moniz Bandeira (2004).

se aceleran y potencian la transformación productiva, la necesidad de dar un salto cualitativo en la investigación y el desarrollo se presenta como un eje prioritario. El retraso tecnológico se conjuga en Sudamérica con tasas de desempleo exorbitantes. También son manifiestos los problemas severos en la distribución del ingreso, manifiesta en grandes bolsones de pobreza y miseria absolutas.

Las profundas asimetrías en la creación y distribución de la riqueza no son sólo funcionales, sino también espaciales. A los desequilibrios entre los socios del Mercosur, se le añaden las profundas diferencias entre las regiones internas de cada país.

El déficit de infraestructura no sólo afecta a los países de manera individual, sino que se erige como una barrera física importante al proceso de integración. La disfuncionalidad de buena parte de las inversiones externas, concentradas en las finanzas o en la explotación de recursos naturales también se han convertido en un problema serio en la escala regional. El drenaje de recursos por medio del servicio de una cuantiosa deuda externa y por la fuga de capitales debilita de manera grave los procesos internos de acumulación.

Como puede verse, existen serios problemas compartidos, cuya solución debería ser el eje de un renovado proceso de integración. Es evidente que esos problemas no son de tipo comercial o vinculados directamente a cuestiones de mercado, sino mucho más profundos. Por eso, la integración tiene que romper con el eje mercantilista y avanzar en los aspectos determinantes de la conformación de las estructuras productivas.

Aunque el terreno para la cooperación es muy vasto, podemos mencionar algunas posibilidades<sup>8</sup>. En primer lugar, es preciso avanzar en la coordinación de políticas industriales, sociales y de ingresos, estimulando las actividades internas y regionales. En esa línea, algunos terrenos específicos especialmente fértiles para un avance conjunto son las políticas energéticas y de ciencia y tecnología, que permitirían, además, cerrar profundos baches estructurales.

Un proceso de integración regional debe tener, de alguna manera, una división del trabajo. Para evitar la ampliación de la brecha en los niveles de desarrollo relativo de cada miembro, esa división debe ser coordinada. Un buen camino para ello es la promoción de la conformación de encadenamientos productivos regionales, que, además, daría masa crítica de apoyo social y moderaría los recelos de los grupos internos, priorizando objetivos sectoriales, de empleo y de distribución por sobre posibles salvaguardias.

La integración física demanda el mejoramiento de las comunicaciones y los transportes. Un plan de infraestructura facilitaría los flujos de mercancías, personas e información. Un complemento adicional sería una política de “compre regional”, respetando contenidos nacionales mínimos. En este sentido, los recientes acuerdos de Argentina y Brasil con Venezuela parecerían dar impulso a algunas iniciativas importantes, sobre todo en materia de infraestructura energética. La crisis energética de Argentina y Brasil aparece de manera recurrente; ese es un campo importante para el desarrollo conjunto que permitiría una participación más activa de Venezuela, Bolivia, Perú, convirtiéndose en una llave maestra de un proceso de desarrollo.

La coordinación de políticas macroeconómicas es otro aspecto crucial, donde debe combinarse cierta previsibilidad y pautas de comportamiento con un margen discrecional de flexibilidad para adaptarse a los cambios estructurales que supone un proceso de desa-

<sup>8</sup> Expondremos aquí algunos lineamientos básicos, cuyo análisis más detallado puede verse en CEILA (2005)

rollo, sobre todo cuando las economías de la región son propensas a recibir fuertes impactos por *shocks* externos.

En materia social, sigue pendiente una mayor coordinación de los programas de lucha contra la pobreza, el desempleo y la desnutrición, así como una potenciación de los mercados laborales. Una integración económica duradera requiere de integración social, compatibilizando programas de seguridad social, ampliando derechos laborales y elaborando planes de fomento a zonas marginadas.

Las posibilidades y los caminos factibles en materia regional contrastan con la dirección que se pretende imprimir mediante la firma de acuerdos de librecomercio con potencias o bloques externos a la región.

### ***Inconveniencia de los tratados de librecomercio***

El Mercosur ha venido participando de negociaciones con el continente americano en el marco del ALCA, propuesto por los EEUU, y con la Unión Europea, que apuntan a la firma de acuerdos de librecomercio. A ese juego se han sumado recientemente las regiones con las que el Mercosur intensificó en los últimos tiempos sus vínculos económicos, la región asiática y China en especial.

Como señalamos, esos tratados de libre comercio contienen cláusulas que los aleja de la cuestión comercial. En general, intentan avanzar sobre la liberalización de los servicios, las licitaciones para el abastecimiento de los estados nacionales, una mayor rigidez en materia de patentes y un esquema de protección de inversiones. En tales condiciones, los países que firmen los acuerdos resignan una gran cantidad de herramientas cruciales para una política de desarrollo. Puede cuestionarse la efectividad de algunos de esos instrumentos de política económica en determinados contextos y, por lo tanto, no utilizarlos de manera voluntaria. Pero resignarlos en un tratado internacional crea irreversibilidades demasiado rígidas, que también impedirían usarlos cuando se estimare que podrían ser útiles. Por eso, en este terreno, la mejor política sería continuar con las negociaciones, tratando de contrapesar las presiones de las diferentes regiones, manteniendo varios frentes abiertos de manera simultánea, pero sin firmar acuerdos que luego condicionarán las políticas internas de una manera decisiva.

Por otra parte, para acceder a algunos mercados no parece ser tan necesaria la firma de un tratado de libre comercio. Una de las regiones con las que el intercambio argentino se ha intensificado más en los últimos dos años y medio ha sido precisamente la del NAFTA. Especialmente visible es el crecimiento de las exportaciones de manufacturas de origen industrial a ese destino. El incremento del volumen de comercio se ha logrado sin la firma de un tratado de libre comercio al estilo del propuesto por los EEUU. Por el contrario, el acuerdo con México, llave de las nuevas condiciones, es mucho menos ambicioso en los terrenos no comerciales. También el crecimiento del comercio con China se desplegó sin un convenio específico, y éste sólo fue firmado cuando la corriente de intercambio tenía ya un volumen apreciable.

De manera que los TLC no aparecen como una herramienta imprescindible, y tienen, por el contrario, notorias desventajas. Es que, por un lado, es muy difícil que los potenciales socios (sobre todo Estados Unidos y Europa continental) resignen de manera absoluta las políticas agrícolas. Y, por otra parte, las posibles ventajas en materia de mayores exportaciones y mejoras en los términos del intercambio, serían compensadas por mayores transferencias por regalías, patentes, remisiones de utilidades de las inversiones, etcétera. Si

a eso se le agrega el impacto en la autonomía de la política económica, el resultado no parece demasiado atractivo.

## Conclusiones

Luego de la devaluación, las condiciones de competitividad de las exportaciones argentinas se vieron fortalecidas notoriamente. En una buena coyuntura de precios internacionales, una activa política estatal que procura abrir nuevos mercados permitió un incremento significativo de las exportaciones. Las importaciones, afectadas inicialmente por la recesión interna, se habían contraído al mínimo. De esta forma, en los últimos años se han gestado altísimos superávits comerciales, que permitieron superar los desequilibrios externos producidos por el endeudamiento, el balance negativo de los servicios no financieros de la cuenta corriente y la salida de capitales.

Sin embargo, no se observa un cambio igualmente profundo en el perfil sectorial de las exportaciones. Dado que estas se concentran en un conjunto de sectores poco dinámicos y con fuertes fluctuaciones de precios, no son adecuados para sostener por sí solos un proceso de crecimiento ni el equilibrio del sector externo.

A eso se le suman las condiciones particulares que introduce el fenómeno del endeudamiento externo, que obliga a mantener un saldo comercial positivo para obtener las divisas que se necesitan en el servicio de dichos pasivos.

En ese marco, la evolución del sector externo no pueden desligarse de las políticas de desarrollo económico y social internas. No puede avanzarse en un proceso de integración y de inserción internacional si no está claro de antemano qué tipo de país se quiere. Un relanzamiento de la integración, por ejemplo, debe tener como eje principal la reorganización productiva y espacial. Esto implica la necesidad de coordinar políticas industriales, tratando de estimular cadenas productivas que se estructuren a partir de la propia acción de los estados nacionales, pero con una participación fundamental de los propios actores sociales de la región, en este caso especialmente los sectores empresariales. Estos tienen que discutir y programar, dentro de cada rama de la producción, cómo articular las cadenas de valor y cómo lograr una distribución del trabajo para aprovechar las potencialidades y las capacidades de producción existentes.

A partir de allí, el proceso debe fortalecerse con políticas tecnológicas y científicas compartidas, con políticas que apunten a la participación de las pequeñas y medianas empresas en el proceso de integración y a la generación de polos de desarrollo en sectores fronterizos.

Tendrían que planificarse, además, políticas sociales y una estrategia externa conjunta que permita, por ejemplo, fortalecer el juego de negociaciones en varios frentes, como el NAFTA y la Unión Europea en los últimos tiempos: negociar con los dos, presionar a uno mediante negociaciones con el otro, pero sin avanzar en un acuerdo de librecomercio que limite la capacidad de fortalecer el proceso interno de desarrollo.

## Bibliografía citada

- Aludjian, Alexis (2004), *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al Mercosur neoliberal*, Buenos Aires
- Balassa, Bela (1965). "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", Manchester School.

- CEILA (2005), “Un nuevo Mercosur: para una política de desarrollo común con equidad”, Documento para reunión de agosto de 2005 del Plan Fénix, Buenos Aires.
- Dosi G, Pavitt K, Soete L (1990), *The economics of technical change and international trade*. Harvester Wheatsheaf. London
- Laursen, Keld (1998). “Revealed Comparative Advantage and the Alternatives as Measures of International Specialization” DRUID Working Paper No. 98-30 December.
- Moniz Bandeira, Luiz A. (2004), *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires.
- Musacchio, Andrés (2004), “Debilidades de la inserción comercial de la Argentina, 1976-2003”, en Boyer, Robert y Neffa, Julio C. (comp.), *La economía argentina y su crisis (1976-2001). Visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires.
- Musacchio, Andrés, Martín Fiszbein y Hernán Braude (2004), “La expansión comercial con Asia. ¿Una estrategia novedosa o parche para el viejo modelo?”, *Informe Económico IMA* N° XXVI, Buenos Aires, noviembre/diciembre.
- Rapoport, Mario y Andrés Musacchio (2004), “Relanzar el Mercosur” (en colaboración con Mario Rapoport), en Mario Rapoport (editor), *Crónicas de la Argentina sobreviviente. El presente en el espejo de la historia*, Buenos Aires.
- Rapoport, Mario y colaboradores (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires.
- Reinert (1995), “Competitiveness and its predecessors—a 500-year cross-national perspective”, *Structural Change and Economic Dynamics*, Vol. 6, N° 1. pp. 23-42(20) Elsevier Science.
- Thirlwall, Tony (2003), *La naturaleza del crecimiento económico*, México.



# Desafíos del sistema financiero argentino para contribuir al desarrollo económico y social

Leonardo Bleger<sup>\*</sup>

## 1. El proceso de normalización financiera poscrisis

En la actualidad el sistema financiero está avanzando firmemente en un proceso de normalización<sup>1</sup>. Los indicadores más claros de este proceso son: el aumento en los volúmenes de intermediación financiera (depósitos y préstamos), el marcado descenso de las tasas de interés pasivas y activas (las tasas activas se encuentran en niveles inferiores a las vigentes durante la convertibilidad), la elevada liquidez bancaria, el marcado descenso de la proporción de créditos en situación irregular y el equilibrio en los cuadros de resultado de los balances de las entidades.

El volumen de depósitos privados alcanza en la actualidad al 17,6% del PBI<sup>2</sup>. El máximo alcanzado durante el período de la convertibilidad fue del 25,9% en el año 2000.

A diferencia de lo ocurrido en la década de los noventa, más del 90% de la intermediación bancaria se realiza hoy en moneda local, lo cual revela un claro avance en el proceso de consolidación de las funciones de medio de pago y de reserva de valor de la moneda nacional.

La lección de los noventa resulta muy clara en cuanto a los elevados costos que finalmente acarrea alentar crecientes niveles de intermediación sobre la base de admitir la generalización de instrumentos financieros dolarizados en el sistema bancario doméstico. La financiación en moneda extranjera debe quedar limitada a aquellos deudores cuyos ingresos estén denominados en la misma moneda, es decir los exportadores y ciertos proveedores incluidos en las cadenas exportadoras<sup>3</sup>. Esta restricción limita sensiblemente el desarrollo de la captación de depósitos en moneda extranjera en los bancos locales, ya que disminuye las oportunidades de colocación rentable de esos recursos.

En consecuencia, el financiamiento de la mayoría de los deudores dependerá de la oferta de fondos prestables en pesos y de las condiciones de plazo y tasa predominantes en este segmento. El aumento del volumen de financiamiento en moneda local y la extensión de los plazos de captación<sup>4</sup> será un proceso gradual, cuya velocidad dependerá de la estabilidad macroeconómica, de la calidad de la red de seguridad para la protección de los deposi-

\* Lic. en Economía (Universidad de Buenos Aires), asesor económico de Banco Credicoop Coop. L. Miembro del Consejo Académico del Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina -CEFIDAR-.

<sup>1</sup> Un análisis detallado de la evolución del sistema financiero en los noventa puede verse en Bleger, 2004.

<sup>2</sup> La relación depósitos/PBI alcanza en la actualidad al 40% en Chile, 39% en México y 22% en Brasil.

<sup>3</sup> Luego de la crisis, el Banco Central ha establecido una regulación por la que se limitan la concesión de créditos en moneda extranjera a la financiación de exportaciones y a las empresas proveedoras, garantizadas por los exportadores finales. La captación de depósitos en dólares puede hacerse en la forma de cajas de ahorro o de depósitos a plazo fijo y su capacidad prestable puede volcarse al destino mencionado o a la adquisición de Letras del Banco Central ajustables por tipo de cambio.

<sup>4</sup> El 75% de los depósitos a plazo fijo se constituye por plazos inferiores a los 60 días.

tantes y del esquema regulatorio dirigido a impedir la fuga de capitales.

Realizaremos una reseña de lo acontecido en el mercado de crédito bancario luego de la crisis, de modo de analizar la relación entre crédito bancario y nivel de actividad económica durante ese período.

La crisis financiera del año 2001 provocó un verdadero colapso en el mercado de crédito.

A poco tiempo de abandonado el régimen de convertibilidad las autoridades económicas dispusieron la “pesificación” de la totalidad de las deudas bancarias a una paridad de un peso un dólar y su posterior ajuste por el índice de costo de vida (Cer). Esta medida significó un enorme subsidio (dado por la diferencia entre la evolución de los precios de los productos transables y el costo de vida) en favor de los grandes grupos económicos extranjeros y locales productores de bienes transables endeudados con el sistema financiero local. Para afrontar este subsidio el estado nacional aumentó su endeudamiento comprometiendo recursos fiscales futuros<sup>5</sup>.

La recuperación económica iniciada en el segundo semestre del año 2002 se produjo prescindiendo de la utilización de financiación bancaria.

La virtual desaparición del crédito bancario en la fase inicial de la recuperación se explica tanto por el comportamiento de las empresas como por la actitud de los bancos. Por el lado de la demanda de crédito, las empresas mejoraron significativamente su capacidad de autofinanciamiento, ya que aumentaron sus ingresos por ventas mientras caían sus costos (financieros, laborales y energéticos). Por otro lado, una gran cantidad de empresas dejó de calificar como sujetos de crédito, ya que estaban en *default* o en convocatoria de acreedores.

Observando los datos de la encuesta industrial que elabora el Indec se podía advertir que la fuente principal de financiación de las empresas, a fines del 2003, estaba constituida por sus recursos propios. Los créditos de instituciones financieras locales eran la fuente principal de obtención de recursos sólo para el 23% de las firmas.

La mejora de la situación empresarial se hizo extensiva a muchas pequeñas y medianas empresas de la industria, el comercio y los servicios. En cuanto a los aspectos financieros, muchas PyMEs vieron caer los servicios de su deuda bancaria como proporción de sus ventas, mientras que la deuda total se redujo en relación con sus patrimonios. Esto se debió al alargamiento de los plazos de los préstamos estipulado por las normas del Banco Central y a que el ajuste de las deudas evolucionó por debajo del incremento nominal de sus ingresos por ventas. Estos fenómenos impactaron positivamente sobre la liquidez, solvencia y rentabilidad de este segmento de firmas. En esas condiciones una buena cantidad de PyMEs decidió cancelar su endeudamiento bancario.

Por el lado de la oferta, los bancos inicialmente cortaron de manera drástica la concesión de nuevos créditos y privilegiaron la mejora de su liquidez en condiciones de alta incertidumbre.

Pasados los momentos más agudos de la crisis, la liquidez de las entidades bancarias se recuperó significativamente y los bancos públicos y cooperativos lideraron la oferta de créditos hacia las empresas, con una tendencia claramente descendente en las tasas de interés activas.

A partir del año 2004 se inició una marcada tendencia a la recuperación del crédito, tanto para las personas como para las empresas. Inicialmente el crecimiento de los préstamos

---

<sup>5</sup> La “pesificación asimétrica” tuvo un costo aproximado de 10.000 millones de dólares.



se concentró en las líneas de muy corto plazo (adelantos en cuenta y descuentos de valores). Con el restablecimiento de la cadena de pagos aumentó en forma significativa el volumen de cheques en circulación ampliando las posibilidades de descontar las cuentas a cobrar de las PyMEs para ampliar su capital de trabajo.

Los plazos de financiación se han ido extendiendo gradualmente y la oferta actual incluye préstamos de hasta cinco años de plazo con destino a la compra de maquinaria y equipos. También han cobrado significación las operaciones de *leasing* de maquinarias y equipos, alentadas por los beneficios fiscales que ofrecen.

Los niveles de liquidez bancaria excedentes (colocados en pases pasivos y Lebacks del Banco Central) son suficientes para abastecer la demanda de crédito proyectada para este año y el próximo, a lo que hay que sumarle los aumentos de depósitos esperados y otras fuentes de fondos, tales como la emisión de obligaciones negociables y fideicomisos. Según el REM (relevamiento de expectativas de mercado) que elabora el BCRA, los incrementos de depósitos esperados para los años 2005 y 2006 son 17,6% y 11,7%. Para los préstamos las proyecciones alcanzan a 26,6% y 18,5% respectivamente.

## 2. Los desafíos del sistema financiero

Pese a que el proceso de normalización bancaria se está desarrollando a un ritmo superior a las previsiones más optimistas, el sistema financiero debe afrontar grandes desafíos para contribuir eficazmente al desarrollo económico y social de nuestro país.

Considero que los desafíos más importantes a encarar son los siguientes:

### **a) Aumentar la cobertura social de los servicios bancarios**

El sistema financiero debe ser entendido como un servicio público, lo cual supone una cobertura universal para toda la población argentina. Los niveles de “bancarización” son bajos en la Argentina, si se los compara con algunos países de desarrollo similar y más aún si la comparación se efectúa con los países industrializados.. Si bien la cantidad de usuarios de servicios bancarios ha crecido significativamente en los últimos 15 años, sólo un tercio de los hogares está hoy “bancarizado”.

Las deficiencias de la estructura económica y social argentina generan enormes obstáculos para avanzar en el proceso de “bancarización”. De los 16,5 millones de personas que integran la PEA, 10 millones tienen severas dificultades para acceder a los servicios bancarios. Son los desempleados y subempleados, los que viven de la percepción de planes sociales y la enorme cantidad de empleados y cuentapropistas que trabajan en la informalidad.

La existencia del impuesto a los débitos, con una alícuota relativamente elevada, conspira contra el proceso de “bancarización”.

### **b) Ampliar la cobertura geográfica de los servicios financieros**

En un número importante de pequeñas localidades del país existe una oferta insuficiente o nula de servicios bancarios. Los niveles de “bancarización” y de intermediación financiera de las grandes ciudades y en particular de la Ciudad de Buenos Aires son claramente superiores al resto del país.

En el país existen 3.248 localidades. En 1049 localidades existen casas bancarias. Hay

79 aglomerados urbanos de más de 2.000 personas que no tienen sucursales bancarias y en los que, por lo tanto, sus habitantes se ven obligados a recorrer grandes distancias para realizar pagos o gestionar créditos.

La reciente medida de unificar el plazo para la compensación electrónica de cheques (clearing) en 48 horas en todo el territorio nacional para los valores inferiores a 5.000 pesos (el 90% de los 7 millones de documentos que se compensan mensualmente), constituye una medida muy favorable para mejorar la calidad del servicio transaccional en las zonas alejadas de los grandes centros urbanos<sup>6</sup>.

### **c) Profundizar los niveles de intermediación financiera**

El nivel de depósitos bancarios originados en el sector privado de Argentina, medido como proporción del PBI, es muy bajo comparado con países de desarrollo similar y más aún con países desarrollados.

La desproporción es mayor en el nivel de crédito al sector privado como proporción del PBI. Tal como fue mencionado, la crisis del 2001 llevó prácticamente a la desaparición de las financiaciones bancarias y pese al proceso sostenido de recuperación en curso sus volúmenes son todavía muy bajos. La relación préstamos al sector privado/PBI en la Argentina alcanza en la actualidad al 9%. Esa relación es del 25% en América Latina y del 84% en los países desarrollados.

La realidad es que en las últimas décadas el sistema financiero no ha logrado desarrollar un mercado de crédito extendido y que la mayoría de las financiaciones son de corto plazo.

El crecimiento del crédito durante los '90 (alcanzó un máximo del 23% del PBI) se hizo sobre bases muy frágiles dado que: las financiaciones se hicieron en dólares, las tasas eran incompatibles con la rentabilidad de las empresas, el crédito dominante fue de corto plazo y los créditos de más largo plazo se fondearon con crédito externo, líneas que se recortaron con las crisis internacionales y desaparecieron en el año 2000.

La construcción de un amplio mercado de crédito bancario constituye entonces una tarea con escasos antecedentes en la historia moderna de nuestro país. Las lecciones de las crisis bancarias dejan claro que el crecimiento y la estabilidad macroeconómica (que permitan el repago de las deudas de las firmas y personas) y tasas de interés activas compatibles con la capacidad de pago de los agentes económicos constituyen requisitos imprescindibles para profundizar las fuentes de recursos y el financiamiento bancario. El control de la inflación constituye un requerimiento para poder avanzar en los niveles de intermediación sin tener que recurrir a la indexación de una alta proporción de los pasivos y activos bancarios. La indexación de las operaciones financieras puede ser una herramienta útil para desarrollar el crédito de largo plazo (como lo prueban las experiencia de Chile y Brasil) pero estos instrumentos deben ser utilizados en forma acotada y en un contexto de inflación controlada.

La gradual reducción de la participación del sector público en la cartera de los bancos, como consecuencia de la amortización de la deuda actual y las restricciones existentes para el nuevo financiamiento del sector público, contribuirán también a ampliar la oferta de fondos para el sector privado.

---

<sup>6</sup> Esta mejora incluida en el programa de Compensación Federal Uniforme fue posible debido a la aplicación del denominado "truncamiento". Los valores inferiores a 5.000 pesos serán canjeados sin su traslado físico a las plazas de origen.

#### **d) Democratizar el crédito**

Las carteras de préstamos bancarios reflejan (con la excepción de muy pocos bancos) una alta concentración por deudor.

Hay 88.403 empresas de todo tipo que reciben financiaciones bancarias (diciembre 2004). De ese total, sólo 100 empresas -con préstamos superiores a los 50 millones de pesos- concentran el 36% de las financiaciones, mientras que otras 3.244 empresas -con deudas entre 1 y 50 millones de pesos- perciben el 48%<sup>7</sup>. Es decir, las empresas con deudas superiores a un millón de pesos -empresas que pueden ser consideradas medianas grandes o grandes- son titulares del 84% de los créditos y garantías del sistema. Las restantes, firmas de pequeña y mediana dimensión, reciben sólo el 16% de los préstamos bancarios, una proporción muy inferior a la contribución de las PyMEs a la generación del PBI y del empleo. Además, el grueso de las micro, pequeñas y medianas empresas directamente no tiene acceso al crédito bancario.

La concentración de los préstamos refleja la concentración de la economía argentina. Las 500 empresas más grandes del país concentran el 42% de la industria manufacturera, el 67,5% de la producción de “electricidad, gas y agua” y el 90% de la actividad minera (Indec, 2001).

El problema radica en que la dinámica crediticia consolida y profundiza la concentración, cuando debería contribuir a revertirla.

La caída registrada luego de la crisis en la participación de las PyMEs en las financiaciones bancarias se explica también porque las pequeñas y medianas empresas han pagado en una mayor proporción sus deudas, mientras que muchas grandes empresas entraron en *default* y reestructuraron sus deudas con plazos extendidos. Estas evidencias favorables sobre las características del riesgo de crédito en pequeñas y grandes empresas y las ventajas de una adecuada atomización de las carteras de los préstamos deberían traducirse adecuadamente en las normas de regulación bancarias, particularmente en las exigencias de capital.

En relación con el crédito a las PyMEs, cabe señalar que en el último período se han realizado una serie de modificaciones a las normas crediticias del Banco Central, orientadas correctamente a facilitar su acceso al crédito. Asimismo, la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa ha puesto en marcha una serie de medidas para ampliar la oferta de préstamos al sector, entre las que se destaca el Régimen de Bonificación de Tasas, una herramienta de probada eficacia.

Sin embargo, tanto el cambio en las regulaciones como las medidas promocionales en vigencia, han resultado insuficientes para modificar el perfil de concentración de las carteras bancarias.

#### **e) Consolidar la solvencia de las entidades y la estabilidad sistémica**

El sistema bancario, luego de la crisis ha mejorado en forma gradual pero significativa la solvencia de las entidades.

Las enormes pérdidas de los años 2002 y 2003 cedieron, dando lugar a partir del año 2004 a una situación de equilibrio en los cuadros de resultados, al tiempo que bancos privados y públicos están llevando adelante planes de capitalización para adecuarse a las exigencias normativas.

---

<sup>7</sup> Todos estos datos han sido elaborados a partir de la “Información de Entidades Financieras” del B.C.R.A.

Acertadamente, el Banco Central durante la crisis estableció normas de capitalización que van incrementando gradualmente las exigencias mediante un cronograma, de tal manera de dar tiempo a las entidades para que vayan encuadrándose. En su momento el FMI reclamaba una drástica reestructuración bancaria, incluyendo la liquidación de las entidades con deficiencias de capital, esquema que hubiera conducido a niveles superiores de concentración y extranjerización. La flexibilidad normativa que concedió el BCRA en materia de capitales mínimos está asociada principalmente con la valuación de la deuda pública en la cartera de los bancos. El cierre exitoso del canje de la deuda pública contribuye decididamente a mejorar la solvencia de los bancos, dado que mejora la capacidad de repago del principal deudor del sistema financiero, el estado nacional. Los préstamos al sector público (préstamos garantizados) y otros títulos públicos, excluyendo las letras del Banco Central (Lebac) alcanzan en la actualidad, al 40% del activo total del sistema bancario.

Las mejoras registradas en los resultados de los bancos y su capitalización constituye un ingrediente fundamental para contribuir a la mejora en la solvencia bancaria.

En materia de estabilidad sistémica la salida de la convertibilidad y la pesificación de las operaciones han permitido recuperar la función de prestamista del Banco Central, piedra angular de una red de seguridad del sistema financiero.

### **3. La banca pública en los noventa y en la poscrisis**

La privatización de la banca pública constituía un punto relevante de la agenda para los defensores –locales e internacionales– del modelo neoliberal. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial promovieron permanentemente la privatización de la banca pública, incluyéndola como una de las exigencias de reformas estructurales.

La participación de la banca pública en el sistema financiero se redujo significativamente durante el período, del 45,0% de los depósitos en 1991 al 32,4% de los depósitos al finalizar el año 2001.

La presión privatizadora tuvo un éxito parcial al lograr el traspaso a manos privadas de la mayoría de los bancos públicos provinciales y uno de los bancos públicos nacionales, el Banco Hipotecario Nacional. Sin embargo, se mantuvo la propiedad pública de la principal entidad bancaria estatal nacional, el Banco de la Nación Argentina y de los dos principales bancos de nivel subnacional: el Banco de la Provincia de Buenos Aires y el Banco Ciudad de Buenos Aires.

La resistencia a la privatización de estas entidades tenía su base de apoyo en los sectores de la producción beneficiados con su asistencia crediticia, en ciertas autoridades provinciales que no querían perder esa importante fuente de financiamiento y herramienta de política, y en el Congreso Nacional.

Las entidades nacionales y provinciales que lograron preservar la propiedad estatal, mantuvieron una actividad crediticia orientada –dentro del segmento privado– al sector agropecuario y las economías regionales. Sin embargo, los logros vinculados con sus objetivos fundacionales se vieron severamente limitados por prácticas clientelísticas y corruptas. Estas prácticas originaron considerables pérdidas en sus carteras de préstamos, elevados niveles de concentración en la estructura de deudores y escasa atención a las PyMEs. En los últimos años se han adoptado medidas tendientes a garantizar el cumpli-

miento de los objetivos establecidos en las respectivas cartas orgánicas así como a incrementar su eficiencia operativa<sup>8</sup>.

Luego de la crisis de 2001 los bancos públicos aumentaron significativamente su participación en la captación de depósitos gracias a un notable cambio de actitud de los depositantes. Los ahorristas comenzaron a percibir a los bancos públicos como más solventes y, paralelamente, debilitaron su predisposición a depositar en bancos extranjeros, desilusionados por la falta de cumplimiento del prometido respaldo de los bancos internacionales a sus filiales locales.

La revalorización de lo “nacional” y lo “público”, se tradujo en un amplio consenso en defensa de la banca pública y en contra de su eventual privatización. Esta mejora en la imagen también alcanzó a la banca cooperativa, dada su postura crítica al modelo de la convertibilidad y su buena respuesta operativa e institucional ante la crisis.

Las entidades públicas también se beneficiaron con el gran crecimiento de las colocaciones públicas provenientes del abultado superávit fiscal.

En función de estos hechos, la participación de la “banca nacional de servicios” (pública y cooperativa) en los depósitos totales aumentó –entre el año 2001 y 2005– del 39,4% al 50,8% y en los depósitos privados del 32,1% al 38,7%.

Tanto la banca pública como la banca cooperativa mantuvieron una actitud realista ante los deudores, a partir de su favorable predisposición a aplicar las medidas oficiales y los cambios regulatorios del Banco Central que facilitaron la recuperación de muchos deudores. Asimismo, estas entidades jugaron un rol fundamental en el renacimiento del crédito privado y tuvieron una participación protagónica en las medidas oficiales dirigidas a promover el crédito hacia sectores racionados. Los nuevos préstamos se adecuaron al cambio de precios relativos, otorgando un mayor apoyo crediticio hacia el agro, las economías regionales y la industria.

Durante este período la “banca de servicios” ejerció un rol como referente o testigo de precios, función reflejada tanto en los menores costos de mantenimiento de cuentas de depósitos, como en las menores tasas activas<sup>9</sup>.

Los bancos públicos fueron mejorando gradualmente su rentabilidad. A partir del segundo trimestre de 2004 los resultados fueron positivos. Si bien la irregularidad de la cartera de los bancos públicos sigue siendo superior a la de los privados, los créditos en dificultades están totalmente cubiertos con provisiones. Finalmente, algunas entidades públicas están llevando adelante planes de capitalización para fortalecer su situación patrimonial.

#### **4. Un sistema financiero al servicio del desarrollo económico y social**

A partir de los avances logrados en el proceso de normalización bancaria, resulta necesario ampliar el debate –actualmente insuficiente– sobre el diseño de un sistema financiero capaz de afrontar exitosamente los desafíos que hemos descrito. Esta reflexión

<sup>8</sup> Los más importantes bancos públicos pusieron límites cuantitativos y normas más severas para la evaluación y otorgamiento de sus créditos, con el propósito de evitar una exagerada concentración de la cartera y excluir del proceso de selección motivos extra-económicos.

<sup>9</sup> La comparación entre las tasas activas y las comisiones por servicios puede realizarse en el “Régimen de transparencia”, Banco Central de la República Argentina, accesible en [www.bcra.gov.ar](http://www.bcra.gov.ar).

no puede, obviamente, prescindir de las lecciones que dejó la evolución del sistema financiero en los noventa y durante el período de crisis.

La revisión de la experiencia internacional contribuirá a enriquecer esta reflexión.

En los países industrializados la presencia de una banca nacional sólida y eficiente es uno de los factores que contribuye a explicar su favorable desempeño económico. Allí se aplican regulaciones que protegen la actividad de los bancos locales y normas muy severas para el ingreso de bancos extranjeros. Como resultado de estas medidas, los bancos de capital nacional concentran el grueso de la actividad de depósitos y préstamos, mientras que las entidades del exterior sólo alcanzan participaciones modestas.

Las entidades nacionales tienen claras ventajas de información, ya que su conducción está radicada en el país. Estas ventajas se acrecientan en el caso de bancos con fuerte presencia regional o local, posibilitando un mejor financiamiento a las pequeñas y medianas empresas.

El principal argumento utilizado durante los años noventa para favorecer la extranjerización de la banca, el eventual apoyo de las casas centrales a sus filiales locales en caso de crisis, fue refutado por la realidad.

La existencia de una vigorosa “banca de servicios” resulta también un elemento decisivo para mejorar la oferta crediticia a las pequeñas y medianas empresas. Denominamos “banca de servicios” a aquellas entidades cuyos objetivos fundacionales consisten en la prestación de servicios financieros a todos los sectores económicos y sociales, superando un criterio estrecho de rentabilidad privada. Las cajas de ahorro españolas, pertenecientes a las comunidades, que concentran la mitad de la actividad financiera del país. La presencia destacada de la banca cooperativa en Alemania, Francia, Holanda y Austria; la vitalidad de las cajas de crédito cooperativas (“credit unions”) en Estados Unidos y Canadá; los poderosos bancos públicos de desarrollo en Japón, otros países asiáticos, Alemania y Brasil; los sistemas de garantía en España y Francia; son todos ejemplos de la alta participación de la “banca de servicios” en los sistemas financieros.

Estas entidades públicas y cooperativas posibilitan financiar proyectos y actividades en los cuales el retorno social difiere de la rentabilidad privada. Así por ejemplo proveen crédito a las PyMEs ubicadas en pequeñas localidades o regiones que no resultan rentables para la actividad privada y apoyan financieramente a pequeñas empresas que contribuyen a la generación de empleos y a la innovación tecnológica.

En nuestro país, la elevada participación de los bancos públicos en el sistema financiero, su amplia red de sucursales y la localización geográfica de sus casas, convierte a las entidades públicas en una herramienta insustituible para construir un sistema financiero al servicio del desarrollo económico y social.

La “banca de servicios” (pública y cooperativa) destina una mayor proporción de sus colocaciones a las PyMEs. En los bancos públicos y cooperativos los préstamos de entre 25.000 pesos y 1.000.000 –que hemos tomado como un indicador de los préstamos a PyMEs– representan el 23% de sus financiaciones, en los bancos privados SA de capital nacional el 15% y en los extranjeros el 13%.

La actual localización de los bancos adheridos a Abappra (asociación que nuclea a los bancos públicos, cooperativos y regionales) es una prueba de la orientación regional de la “banca de servicios”. En 688 localidades (el 66% del total de localidades en las que existen casas bancarias) hay exclusivamente bancos adheridos a esta asociación. Se trata de



las localidades menos densamente pobladas, estructuralmente menos rentables y que por lo tanto no son atendidas por la banca lucrativa.

De acuerdo con lo establecido en sus cartas orgánicas los bancos públicos tienen entre sus objetivos prioritarios atender a la pequeñas y medianas empresas. En los últimos años se han adoptado algunas medidas que autolimitan el monto de los préstamos y la arbitrariedad en la concesión de los créditos. Actualmente las direcciones de los bancos públicos están dando mayor prioridad a la asistencia hacia el sector de las PyMEs.

Al mismo tiempo, como lo está demostrando en la actualidad, la “banca de servicios” puede actuar como referente o “empresa testigo”, contribuyendo así a reducir el costo del crédito para estos sectores en comparación con los que ofrece la banca lucrativa local y extranjera.

Es mucho, sin embargo, lo que queda por hacer para que los bancos públicos cumplan un rol más activo en el financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, el sector agropecuario, las economías regionales, los proyectos de infraestructura y las exportaciones. También en materia de mejoramiento de su eficiencia operativa.

Entre las medidas que deben adoptarse cabe señalar: una mejora continua en los procesos de selección, evaluación y monitoreo de los préstamos, aplicando efectivamente los límites a la concentración de las carteras; implementar un proceso eficiente de recuperación del stock de deudas en situación irregular (los ratios de cartera irregular son todavía elevados); poner en marcha mecanismos de coordinación de los bancos públicos existentes que permita: eliminar superposiciones en la localización y segmentos atendidos, cubrir sectores insuficientemente asistidos, aprovechar economías de escala y reducir costos operativos.

El movimiento cooperativo de crédito constituye una herramienta creada por los propios pequeños y medianos empresarios para obtener el financiamiento en forma solidaria y autogestionaria y resolver así la falta de atención que sufría por parte de la banca tradicional.

En la Argentina, las primeras cajas de crédito cooperativas datan de principios del siglo XX. Hoy, la vigencia del cooperativismo de crédito se expresa fundamentalmente en nuestro país en la presencia del Banco Credicoop Coop., el banco cooperativo de mayor dimensión de América Latina.

La recientemente sancionada ley 25.782, puede contribuir al renacimiento de las cajas de crédito cooperativas. Para ello, se requiere una reglamentación del Banco Central que les permita asegurar su viabilidad económica actuando en las pequeñas localidades y con sectores de menor potencial económico.

## **5. El debate sobre la banca pública de desarrollo**

En los últimos meses ha tomado fuerza el debate sobre la conveniencia de crear un Banco de Desarrollo, de carácter público, en nuestro país.

Ya hemos señalado que la inexistencia de una adecuada oferta de líneas de crédito de mediano y largo plazo ha sido una seria insuficiencia crónica en el sistema financiero argentino. Existe un claro consenso sobre la necesidad de cubrir estas deficiencias. Muchos sectores reconocen un rol insustituible para el Estado en esta tarea. El debate está centrado en si resulta conveniente crear una nueva institución de carácter público que cumpla con esta función.

La experiencia internacional revela que en muchos países desarrollados y en vías de desarrollo existen entidades públicas que han contribuido exitosamente al financiamiento del proceso de inversión. En Europa, Asia y América Latina existen instituciones de este tipo, que se suman a los bancos multilaterales formados por los gobiernos. Los ejemplos del Banco de Fomento KfW en Alemania y el Banco de Desarrollo (BNDES) en Brasil resultan por su importancia referencias insoslayables (Cefidar, 2004).

En la Argentina la función esencial de un banco de desarrollo debería ser la de apoyar la inversión –en maquinaria y equipo, innovación y desarrollo tecnológico- y las exportaciones, especialmente de las pequeñas y medianas empresas, con ofertas de crédito de largo plazo y a tasas de interés inferiores a las que hoy ofrece la banca privada.

Este banco debería actuar conforme a las líneas de acción y los sectores prioritarios que se establezcan en un programa de mediano y largo plazo que defina la estrategia de crecimiento y de inserción de nuestro país en los mercados internacionales.

Existen algunas opiniones (Lousteau, 2005) que rechazan la conveniencia de crear un banco de desarrollo público. Reconociendo la función indelegable del Estado en el financiamiento del proceso de inversión se argumenta que esas funciones pueden ser cumplidas adecuadamente por la banca pública hoy existente. Estos bancos contarían con la estructura, la liquidez y la experiencia necesaria en la financiación de las PyMEs, la infraestructura y las exportaciones. Este argumento se acompaña de una profunda crítica a la segmentación existente en el mercado financiero brasileño, donde las tasas promocionales para las empresas que acceden al BNDES conviven con tasas activas exorbitantes de la banca comercial.

Los argumentos son atendibles. De todos modos, lo que debe dilucidarse es si un nuevo banco estatal especializado podría cumplir más amplia y eficazmente que la actual banca pública el rol de financiamiento de la inversión. En cualquier caso, la coordinación y complementación con la importante labor que cumple y debe cumplir la banca pública hoy existente aparece como imprescindible.

Los aspectos principales que deberían evaluarse para determinar la conveniencia de crear una institución de este tipo son las siguientes:

Definir precisamente su objeto y el alcance de sus actividades. El énfasis debe ponerse, como hemos dicho, en el crédito a mediano y largo plazo para las PyMEs. En materia de exportaciones existe cierta superposición con la banca pública y privada, pero podría canalizar los créditos de exportación de más largo plazo de carácter promocional. En cuanto a las obras de infraestructura debería analizarse el tipo de proyectos a financiar (públicos y cofinanciados con el sector privado).

Estructura. Si actúa como banca de segundo piso o desarrolla una estructura propia. Las formas de complementación con el resto de la banca pública y privada. El BICE (Banco de Inversión y Comercio Exterior) puede –eventualmente- constituir una base para la nueva institución.

El capital, que requerirá de un importante esfuerzo presupuestario.

Las fuentes de fondeo. La colocación de títulos de largo plazo entre inversores institucionales podría constituirse en una fuente significativa de recursos.



## Bibliografía

Bleger, Leonardo (2004): “Argentina, laboratorio de la “financiarización” de las economías en desarrollo”, en Robert Boyer, Julio Neffa (coordinadores) con la colaboración de Saúl Keifman, Luis Miotti, Carlos Quenan y Mario Rappoport, *La economía argentina y su crisis (1976-2001) – Visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Miño y Dávila/CEIL-PIETTE/CDC.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2001): *Grandes empresas en la Argentina 1993-2001*.

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –Dirección Nacional de Cuentas Internacionales - (2005): *La posición de inversión internacional de Argentina a fines de 2004*.

Kampel, Daniel y Rojze, Adrián (2004): “Algunas reflexiones sobre el rol de la banca pública”, CEFID-AR Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo de la Argentina -Documento de trabajo n° 2.

Lousteau, Martín (2005): “¿Hace falta un BNDES argentino?”, *Clarín* 17 de Julio de 2005 – Suplemento Económico.



# La reforma tributaria necesaria en Argentina

## Problemas estructurales, desafíos y propuesta

Jorge Gaggero\* y Federico Grasso\*\*

### 1. La reciente historia fiscal (1975-2002)

La historia fiscal argentina del último cuarto de siglo no ha sido escrita aún. Cuando esto ocurra, al leerla se escuchará –con seguridad– el “trueno de la historia” del que hablaba Joseph Schumpeter<sup>1</sup>: podrá entonces develarse un derrotero signado por la *inequidad social*, la *impotencia estatal* y el notable proceso de *disolución nacional* que ha sufrido la Argentina durante ese período. Resulta casi obvio recordar, a esta altura de los acontecimientos, que los costos más altos del reciente extravío nacional se deben a las rupturas político-institucionales y a los experimentos macroeconómicos *contra natura* a ellas asociados. Debe señalarse, sin embargo, que el aporte de la política fiscal a esta historia de fracasos no ha sido menor (Gaggero, 2004c y 2004d).

La *inequidad social* ha sido estimulada desde el campo fiscal por dos vías. En primer lugar, el gasto público ha resultado cada vez más ineficaz en su función redistributiva, como consecuencia de tres desarrollos paralelos y vinculados entre sí:

- i ) las sucesivas crisis han resultado en una muy baja tasa de crecimiento de la economía, lo que ha limitado, a su vez, el nivel del gasto público;
- ii ) los servicios pagados por una creciente deuda pública “externa” han restado cada vez más recursos al cumplimiento de las obligaciones internas del Estado; y
- iii ) la propia (y creciente) ineficacia de la gestión estatal y la cada vez más injusta distribución del gasto “primario” (el destinado a las obligaciones internas) debidas tanto a lo antes señalado cuanto a la creciente influencia del poder económico concentrado, al deterioro de la representación política y al debilitamiento del control ciudadano.

En segundo lugar, debe destacarse que la evolución del sistema tributario lo ha tornado muy injusto (regresivo), como consecuencia de las reformas normativas promovidas por los “grandes intereses” así como por el crecimiento de la elusión y la evasión impositivas. Esta evolución –en rigor, una involución en muchos planos relevantes– resulta particularmente notable. La Argentina era, hacia la mitad del siglo pasado, un país que mostraba una estructura tributaria bastante madura y progresiva, más parecida a la de las naciones desarrolladas que a la de los países de su propio pelotón.

La *impotencia estatal* se expresa, en el terreno fiscal, en una administración pública que no ha podido controlar de un modo razonable ni el nivel de sus ingresos ni su aplicación al gasto.

---

\* Economista, miembro del “Plan Fénix” e investigador del CEFID-AR.

\*\* Economista, investigador del CEFID-AR.

<sup>1</sup> Joseph A. Schumpeter (1954) escribió : “ El espíritu de la gente, su nivel cultural, su estructura social, los trazos de su política, todo esto y más está escrito en su historia fiscal [...]. Aquél que sepa escuchar este mensaje podrá entender el trueno de la historia mundial más claramente que ninguno”.

El proceso de *disolución nacional* ha sido estimulado - por último - por una dinámica muy negativa del endeudamiento externo, vinculada a la cadena *evasión y elusión impositiva/ corrupción / fuga de capitales / aumento de la deuda* y a una persistente irresponsabilidad fiscal de los gobiernos. Ambos problemas han incidido en el debilitamiento adicional de la economía - que se ha sumado al daño ocasionado por las ya mencionadas políticas macroeconómicas *contra natura* - hasta extremos impensados y han tendido a limitar severamente los márgenes de libertad disponibles para el ejercicio del poder estatal. Una prueba de esto último ha sido - y lo es todavía, a pesar de los recientes cambios positivos de política - la casi total ineficacia de los controles “de frontera” (físicos, impositivos y financieros), sin los cuales no puede gestionarse con chances de éxito la política fiscal (tampoco la monetaria ni la cambiaria).

La crisis fiscal estructural argentina “de largo plazo” y, en particular, la involución tributaria registrada durante el último medio siglo -de modo especialmente acentuado durante las últimas tres décadas- no parece tener paralelo entre los países de Occidente, los cuales han sostenido en líneas generales un rumbo fiscal progresivo (más allá de las vicisitudes políticas y económicas de la “coyuntura”; ver Weber y Widlavsky, 1983). Esta “anomalía” argentina plantea desafíos particularmente exigentes a todo intento de reforma (ver sección III).

## 2. Los problemas tributarios estructurales

**Como consecuencia de los desarrollos que se han esbozado, los problemas tributarios estructurales de larga data pueden hoy sintetizarse en cuatro núcleos clave** (Gaggero y Grasso, 2005):

La *insuficiente capacidad recaudadora del sistema tributario*, agravada durante la década del noventa como consecuencia de la reforma previsional y los cambios tributarios logrados, a su favor, por los “grandes intereses” (Gaggero, 2004c).

El *desequilibrio estructural en la composición del sistema tributario*, que resulta del excesivo peso de los impuestos sobre los consumos - en especial, un IVA de muy alta alícuota general - y de la notoria debilidad de la imposición a las ganancias y a los patrimonios de las personas. Este desequilibrio explica la extrema injusticia (regresividad) del sistema tributario argentino (Gaggero y Gómez Sabaini, 2002, y Gómez Sabaini, Santiere y Rossignolo, 2002).

El *problema fiscal federal* que también viene de lejos, se ha agravado en los últimos años y dificulta la gestión de la política económica nacional, el ejercicio de la responsabilidad fiscal y el propio control democrático (Gaggero, 2004a y 2004b).

Y por último -quizás lo más grave- la *debilidad de la administración tributaria*, que no ha conseguido reducir de modo relevante la evasión impositiva (Gaggero, 2000 y 2002a). Esta circunstancia ha limitado severamente el financiamiento fiscal, altera la competencia entre las empresas (las que no evaden se ven muy perjudicadas) y torna aún más regresivo al sistema (ya que son los sectores de mayores rentas los que tienen mayor posibilidad de eludir el cumplimiento tributario sin castigo). En las condiciones de Argentina resulta imposible, sin embargo, alcanzar mejoras relevantes (y sostenibles) en la recaudación con el solo progreso de la administración tributaria. Este último no podría sustituir a las importantes reformas normativas que resulta indispensable encarar.

El nivel de la evasión tributaria, del orden del 40 %, es enorme en la Argentina. En los países desarrollados promedia el 10 % y en los de desarrollo intermedio oscila entre el

20 y el 30 % (en Chile es del orden del 20 %, la mitad que en nuestro país). Las prácticas de evasión tributaria han alentado además el aumento del empleo “no registrado”. Por esta razón, una reforma tributaria adecuada mejoraría sustancialmente la posibilidad de éxito de las iniciativas que buscan una mayor formalización del empleo.

La cuestión de la injusticia (*regresividad*) del sistema tributario debe ser encarada no sólo por razones de equidad sino porque atenta contra el cumplimiento voluntario de las obligaciones impositivas y tiene también impactos económicos muy negativos (sobre el nivel de la demanda interna y sobre la inversión, entre otros).

### 3. Los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales

La negra profecía formulada por un agudo observador francés -en el peor momento de la reciente crisis- no se ha cumplido aún, afortunadamente. Aunque en una perspectiva “estratégica” todas las opciones están todavía abiertas para la nación argentina, aún la de la catastrófica entrevista del año 2002 a Alain Touraine<sup>2</sup> (ver Gaggero, 2002b y Gaggero y Grasso, 2005).

Entretanto, los desarrollos macroeconómicos impulsados por el “gobierno de transición” durante 2002-2003 y, desde mediados de 2003, por la primera administración elegida por el voto de los ciudadanos después del derrumbe del régimen de convertibilidad han sido -más allá de los errores cometidos- notablemente eficaces para estimular la recuperación económica y el comienzo de un proceso de mejora del nivel de empleo. En sólo tres años, se ha alcanzado el nivel de actividad económica previo a la debacle y de continuar este rumbo -que las autoridades económicas confían en que podrá ser sostenido hasta el final de la presente década- en un año más podrían alcanzarse niveles de desempleo inferiores al 13 % (no considerando como empleados a los beneficiarios de los planes sociales *ad hoc*) y, hacia el bicentenario de su nacimiento como nación, la Argentina podría mostrar una situación laboral más parecida a la predominante dos décadas atrás que a la heredada del derrumbe del año 2001. Sin embargo, completado el período de recuperación, el nivel de crecimiento y la creación de empleos dependerán, en buena medida, del dinamismo y el perfil de la inversión. En el mejor de los escenarios imaginables resultará difícil que se puedan mantener las tasas de crecimiento así como las elasticidades empleo/producto alcanzados en el pasado inmediato.

Las claves de estos desarrollos macroeconómicos han sido: i ) el “sinceramiento” del nivel del tipo de cambio, el sostén posterior de uno alto y competitivo y - lo que resulta especialmente importante- la emisión de señales creíbles acerca de la continuidad de esta política cambiaria en el largo plazo; ii ) la adopción de políticas fiscales y monetarias sanas, prudentes y consistentes con esa política cambiaria; iii ) una negociación inédita con los tenedores de bonos en default y el FMI que ha permitido arribar a una reestructuración adecuada de la deuda privada externa, aspira a renegociar en términos convenientes para el país a la mantenida con los organismos multilaterales de crédito, y se niega a aceptar recetas de política que puedan comprometer la recuperación económica, los objetivos de recomposición social y la sustentabilidad de la deuda en un horizonte de

<sup>2</sup> Sostuvo Alain Touraine en una conferencia acerca de la situación argentina pronunciada en el punto más álgido de la crisis, a principios de 2002: “La Argentina es un país de consumo, pero no de producción y trabajo...El carácter ejemplar de la Argentina es que avanza lo más rápidamente posible hacia la decadencia y la descomposición...Con toda la gloria de su cultura, parece haberse anticipado a los otros [países] en ese fenómeno de desintegración [de los Estados-Nación] a nivel mundial”.

mediano y largo plazo; iv ) un firme compromiso de no volver a caer en el clásico ciclo de endeudamiento público, expresado como voluntad de no permitir el aumento del nivel de endeudamiento neto posterior al proceso de reestructuración y de asegurar una persistente caída futura del ratio deuda pública/PIB; y, en general, v ) la adopción de enfoques de política heterodoxos, bastante alejados de la ortodoxia dogmática predominante durante la década de los noventa, que apuntan al desarrollo productivo, la expansión y diversificación de la exportaciones y, en una medida mucho más limitada, hacia una mayor equidad social.

En el plano fiscal, el progreso en los ingresos resultante de la recuperación económica y del mantenimiento y ampliación de los tributos “extraordinarios” –junto con una prudente administración del gasto público, que sufrió una importante caída en términos reales como consecuencia de la propia crisis– aseguró muy rápidamente un nivel de excedentes superior al necesario (para mantener el servicio de la deuda pública regularizada, cancelar los vencimientos con los organismos multilaterales e –incluso– constituir reservas para el momento en que comience el servicio de la que acaba de ser reestructurada). El “ajuste fiscal consolidado”, logrado ha tenido una magnitud del orden de los 5 puntos de PIB; se pasó de un déficit primario consolidado algo superior a un punto de PIB a un excedente promedio de 4 puntos durante el bienio 2003-04. El nivel alcanzado en este bienio por los recursos “extraordinarios” antes mencionados –del orden anual promedio de 4,0 puntos del PIB, integrado por 2,4 puntos de PIB correspondientes a las retenciones y 1,6 al impuesto a los débitos y créditos (ver cuadro; las primeras forman parte de los “derechos de exportación”)– ha resultado similar al orden de magnitud del superávit fiscal promedio logrado en el mismo período. La evolución de estos recursos durante el período 2000-2004 explica más del 80% de la mejora de la recaudación a cargo de la administración nacional (medida en términos de PIB, ver cuadro 1) y la mayor parte del ajuste fiscal antes mencionado.

**Cuadro 1.** Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PIB)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>
<b>Sobre la renta, las utilidades y las ganancias de capital</b>	<b>1,26</b>	<b>1,61</b>	<b>2,03</b>	<b>2,44</b>	<b>2,51</b>	<b>2,57</b>	<b>2,90</b>	<b>3,21</b>	<b>3,56</b>	<b>3,98</b>	<b>3,99</b>	<b>3,04</b>	<b>4,30</b>	<b>5,32</b>
Personas físicas	0,02	0,33	0,57	0,75	0,79	0,98	0,92	0,99	1,08	1,39	1,38	1,13	1,33	1,39
Compañías, sociedades de capital o empresas	0,59	1,21	1,35	1,56	1,58	1,49	1,78	2,00	2,18	2,31	2,32	1,56	2,64	3,68
A las Ganancias	S/d	0,84	1,16	1,42	1,53	1,47	1,76	1,99	1,92	2,10	2,11	1,39	2,28	3,40
Activos	0,59	0,37	0,19	0,15	0,05	0,03	0,02	0,01	(:)	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)
Ganancia mínima presunta	-	-	-	-	-	-	-	-	0,26	0,21	0,20	0,17	0,36	0,28
Otros	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,00	(:)

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(\*) : Estimado

(1): Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2): En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

s/d: Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

(: ) : El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

**Cuadro 1 (cont.).** Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PIB)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004(*)
<b>Aportes y contribuciones a la seguridad social</b>	<b>4,67</b>	<b>5,39</b>	<b>5,58</b>	<b>5,40</b>	<b>4,75</b>	<b>3,95</b>	<b>3,79</b>	<b>3,69</b>	<b>3,55</b>	<b>3,40</b>	<b>3,23</b>	<b>2,83</b>	<b>2,83</b>	<b>3,07</b>
Empleados	S/d	s/d	s/d	s/d	1,24	1,03	0,91	0,83	0,80	0,87	0,81	0,61	0,63	0,62
Empleadores	S/d	s/d	s/d	s/d	2,92	2,26	2,34	2,40	2,36	2,14	2,05	1,98	2,01	2,20
Autónomos	0,23	0,30	0,30	0,59	0,58	0,67	0,53	0,45	0,39	0,39	0,38	0,24	0,19	0,24
Empleados y empleadores no identificados	4,43	5,10	5,28	4,81	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Sobre la propiedad</b>	<b>1,28</b>	<b>0,60</b>	<b>0,16</b>	<b>0,14</b>	<b>0,16</b>	<b>0,28</b>	<b>0,21</b>	<b>0,31</b>	<b>0,37</b>	<b>0,44</b>	<b>1,43</b>	<b>1,77</b>	<b>2,03</b>	<b>2,15</b>
Bienes personales	0,01	0,05	0,06	0,06	0,12	0,24	0,17	0,26	0,19	0,36	0,29	0,17	0,43	0,37
Créditos y débitos bancarios	0,99	0,32	(:)	(:)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1,09	1,55	1,57	1,73
Otros	0,28	0,23	0,10	0,08	0,04	0,04	0,04	0,05	0,08	0,08	0,05	0,05	0,05	0,05
<b>Internos sobre bienes y servicios</b>	<b>6,69</b>	<b>8,93</b>	<b>8,90</b>	<b>8,67</b>	<b>8,54</b>	<b>8,73</b>	<b>9,22</b>	<b>9,10</b>	<b>9,02</b>	<b>9,18</b>	<b>8,09</b>	<b>7,13</b>	<b>7,71</b>	<b>9,13</b>
Iva bruto	3,75	6,41	6,88	6,75	6,76	6,92	6,99	6,98	6,62	6,69	5,71	4,88	5,57	6,99
Internos Unificados														
Impuestos selectivos a la producción y al consumo de bienes	2,78	2,39	1,90	1,78	1,63	1,68	2,09	1,98	2,02	2,06	2,09	2,17	2,08	2,09
Impuestos sobre serv. específicos	0,15	0,13	0,13	0,14	0,15	0,14	0,14	0,14	0,39	0,43	0,28	0,09	0,06	0,05
<b>Sobre el comercio y las transacciones internacionales</b>	<b>1,03</b>	<b>1,05</b>	<b>1,07</b>	<b>1,12</b>	<b>0,81</b>	<b>0,86</b>	<b>0,99</b>	<b>0,96</b>	<b>0,83</b>	<b>0,73</b>	<b>0,64</b>	<b>2,05</b>	<b>3,03</b>	<b>3,08</b>
Derechos de importación	0,36	0,69	0,54	0,61	0,68	0,70	0,83	0,90	0,79	0,68	0,57	0,40	0,59	0,71
Estadística de importación	0,14	0,26	0,49	0,47	0,08	0,12	0,13	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02
Derechos de exportación	0,31	0,03	0,01	0,01	0,02	0,01	(:)	0,01	0,01	0,01	0,02	1,61	2,45	2,32
Otros	0,21	0,07	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,02	0,03	0,03	0,02	(0,03)	0,03
<b>Otros</b>	<b>0,72</b>	<b>0,47</b>	<b>0,52</b>	<b>0,37</b>	<b>0,38</b>	<b>0,02</b>	<b>0,01</b>	<b>0,04</b>	<b>0,14</b>	<b>0,14</b>	<b>0,13</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,16</b>
Regularizaciones tributarias no asignadas a impuestos	0,36	0,42	0,52	0,37	0,37	0,01	0,01	(0,01)	(:)	0,01	0,01	0,02	(:)	0,04
Régimen Simplific. para pequeños contribuyentes (impositivo)	-	-	-	-	-	-	-	0,03	0,14	0,12	0,11	0,07	0,08	0,11
Recursos cuasitributarios	0,36	0,05	0,00	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)
Otros	-	-	-	-	(:)	(:)	0,01	0,01	0,01	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(\*) : Estimado

(1) : Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2) : En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

s/d: Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

(:) : El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

**Cuadro 1 (cont.).** Presión tributaria, 1991-2004 (impuestos recaudados por la administración nacional, como % del PIB)

CONCEPTO (2)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>(1)</sup>
<b>RECAUDACION BRUTA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>15,64</b>	<b>18,06</b>	<b>18,26</b>	<b>18,14</b>	<b>17,15</b>	<b>16,41</b>	<b>17,13</b>	<b>17,31</b>	<b>17,47</b>	<b>17,87</b>	<b>17,50</b>	<b>16,91</b>	<b>19,98</b>	<b>22,90</b>
Deducciones	0,05	0,13	0,35	0,44	0,44	0,27	0,22	0,17	0,20	0,21	0,20	0,39	0,36	0,35
Reintegros a la exportación	0,05	0,13	0,33	0,34	0,36	0,22	0,20	0,17	0,20	0,20	0,20	0,39	0,36	0,35
Otros reintegros	(:)	0,00	0,02	0,10	0,08	0,04	0,02	(:)	(:)	(:)	(:)	(:)	0,00	(:)
<b>RECAUDACION NETA IMPUESTOS NACIONALES</b>	<b>15,58</b>	<b>17,93</b>	<b>17,91</b>	<b>17,70</b>	<b>16,71</b>	<b>16,14</b>	<b>16,90</b>	<b>17,14</b>	<b>17,27</b>	<b>17,67</b>	<b>17,30</b>	<b>16,51</b>	<b>19,62</b>	<b>22,55</b>

Fuente: Dirección Nacional de Investigaciones y Análisis Fiscal; ME, en base a datos de la AFIP, ANSeS, Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Oficina Nacional de Presupuesto y otros organismos.

(\*) : Estimado

(1) : Incluye los impuestos nacionales no recaudados por la AFIP.

(2) : En base a la clasificación del Fondo Monetario Internacional.

s/d: Sin dato

- : Dato o concepto no existente.

(:) : El número es, en valor absoluto, distinto de cero, pero menor que la mitad del último dígito utilizado.

Los ingresos tributarios y previsionales consolidados –vale decir, los que incluyen la recaudación de las jurisdicciones subnacionales– eran de algo más de 21 puntos de PIB en 2001 y ascendieron a 26 puntos del PIB en 2004<sup>3</sup>. Por último, los recursos totales consolidados –que comprenden además el rubro “otros ingresos”, no tributarios ni previsionales– crecieron de 23,7 a 28,9 puntos de PIB en el mismo período. Como se ve, lo sustancial del ajuste fiscal de 5 puntos más arriba mencionado se explica por el progreso de la recaudación tributaria nacional.

Esta última circunstancia, a la par de mostrar un notable logro en el corto plazo, plantea importantes desafíos en un horizonte mediano y largo. Esto es así porque, por un lado, los exitosos resultados fiscales “corrientes” difieren apreciablemente de los “estructurales”, que el estado argentino aún no calcula –como sí lo hace el chileno– siendo que estos últimos resultados, y no los “corrientes”, deberían constituir la base de la política fiscal de mediano y largo plazo. En síntesis, los resultados “estructurales” corrigen a los “corrientes” de modo de eliminar los efectos del ciclo económico sobre los ingresos y los gastos y todo otro efecto “extraordinario” –como, por ejemplo, los derivados de precios inusualmente elevados de los productos exportados por el país o de una reducida tasa de interés internacional– que estén afectando a los resultados fiscales “convencionales” o “corrientes”. Sin entrar en mayor detalle resulta claro, entonces, que el presente resultado fiscal “estructural” argentino sería bastante distinto –si fuese calculado– al que muestran las cuentas oficiales, que se atienen al cálculo “convencional”.

<sup>3</sup> Durante el mismo período, la estructura de los ingresos tributarios y previsionales consolidados cambió significativamente: los tributos sobre las rentas (incluidas las retenciones sobre las exportaciones) y los patrimonios aumentaron su peso en el total desde alrededor del 25% hasta el 33%, mientras que los tributos internos sobre los consumos y las transacciones (incluido el “impuesto al cheque”) disminuyeron su participación desde alrededor del 53% hasta el orden del 50%. Las restantes cargas (incluidas las previsionales como rubro principal) también cayeron desde el 22% hasta el 17%. Resulta obvio que esta tendencia ha atenuado, de un modo parcial y en el largo plazo difícil de sostener, la regresividad del sistema tributario argentino.



Ahora bien, luego de esta breve referencia a los desarrollos de política del último trienio podemos imaginar un escenario macroeconómico para los próximos años (Gaggero y Grasso, 2005), marco de referencia indispensable para el diseño de una reforma tributaria, que tuviese las siguientes notas:

- continuidad de la **política de tipo de cambio alto y sostenido**, con un muy gradual descenso de su valor real hasta un nivel de estabilidad de mediano y largo plazo sustancialmente mayor que el de la última década (Frenkel, 2005);
- una **política monetaria que atienda a una razonable estabilidad** del nivel de precios y cuide de no desatender –al mismo tiempo– el indispensable estímulo a la producción y la creación de empleo (Abeles y Borzel, 2004);
- alcanzada la recuperación adicional posible del nivel de actividad –en el presente nivel de inversión, ello ocurriría según ha estimado el Banco Central hacia fines de 2006– debería apuntarse a un **proceso de desarrollo con alta generación de empleo basado en un creciente nivel de inversiones** (del orden del 25 % del PIB), con una mayor participación de las exportaciones en el producto;
- **significativo alivio adicional, vía las negociaciones pendientes con el FMI, en el nivel y el perfil de los pagos de la deuda pública externa**, que haga posible el alcance simultáneo de los objetivos de crecimiento sostenido, sustentabilidad fiscal (el requisito más difícil, quizás, cuyo cumplimiento no depende sólo del acierto y la voluntad de los actores nacionales) y redistribución de los ingresos (Gaggero, 2003).

Respecto de esta última cuestión, que plantea serias exigencias y restricciones a la futura política fiscal y –en particular– a la reforma tributaria, resulta necesario efectuar simulaciones de largo plazo de sustentabilidad fiscal. Estas simulaciones suponen la definición de: i ) una tasa de crecimiento de largo plazo de la economía que pueda asumirse como sustentable; ii ) una definición lo más precisa posible de los flujos de repago de la deuda pública total reestructurada; iii ) una estimación de los requerimientos futuros de gasto primario y de inversión en infraestructura; iv ) una definición de las elasticidades-producto y –por lo tanto– la recaudación alcanzable, para el ritmo de crecimiento de la actividad económica supuesto y dado cierto esfuerzo adicional en la administración de los tributos tradicionales existentes; y v ) la estimación del nivel de ingresos adicionales, medido en términos de PIB, que deberá proveer la reforma tributaria para satisfacer –a un tiempo– los pagos de los servicios de deuda que se comprometan y el resto de las erogaciones públicas necesarias.

Una simulación de este tipo realizada por la Gerencia de Planificación y Estudios Económicos del Banco de la Provincia de Buenos Aires estimó – cuando comenzaban las negociaciones que llevaron a la reestructuración de la deuda en bonos– que la reforma tributaria debería proveer, a mediano plazo, un volumen adicional de recursos tributarios del orden de los 2 puntos de PIB en el nivel nacional y del orden de 0,5 / 1 punto de PIB en el nivel provincial; vale decir, un total consolidado de 2,5 / 3 puntos de PIB (adicionales a los recursos necesarios para la eventual sustitución de los tributos “extraordinarios”). Esas simulaciones estimaban, además, en el orden del 3 % del PIB el máximo superávit aplicable –a mediano plazo– al pago de los servicios de la deuda pública consolidada (Gaggero, 2003).

Las últimas estimaciones oficiales conocidas acerca del nivel de superávit necesario en el nivel nacional para servir a la deuda pública reestructurada –2,7 puntos de PIB a medi-

ano plazo y un mínimo de 2,2 puntos a largo plazo- resultan consistentes con las premisas y los resultados preliminares de la mencionada simulación. Por otra parte, recientes declaraciones de fuente oficial en relación con el inicio de una nueva fase de negociaciones con el FMI, hablan de un máximo del 3 % del PIB para el superávit fiscal que admitiría el gobierno argentino, en contraposición al 4,5 % demandado para el futuro inmediato (en un “sendero creciente” de mediano plazo) por el organismo multilateral que audita la economía argentina.

Se supone que hacia fines del corriente año (2005) se dispondría, una vez despejadas las incógnitas que plantea la pendiente negociación con el FMI, de los parámetros necesarios para realizar una simulación de este tipo sobre la base de información actualizada, más precisa que la disponible a la fecha.

#### 4. Lineamientos para una reforma

Dados los problemas tributarios estructurales de largo arrastre (sección II) y los desafíos políticos, macroeconómicos y sociales actuales y previsibles (sección III), **los lineamientos centrales de una reforma tributaria deberían atender** –a juicio de los autores- **los siguientes objetivos** (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002; Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

**Solvencia fiscal.** Para alcanzar un equilibrio fiscal consolidado razonable –calculado, en principio, sin computar las inversiones en obras públicas, tal como han propuesto al FMI los gobiernos de Brasil y la Argentina– y afrontar el peso de los servicios de un nivel de deuda pública sostenible. Los objetivos macrofiscales de mediano y largo plazo, que deberán ser definidos por las autoridades nacionales en un marco de limitados grados de libertad, sólo podrán ser alcanzados en el campo de los ingresos mediante una eficaz combinación de reducción del incumplimiento tributario y rediseño normativo. Con el fin de elevar, en el menor tiempo posible, la presión efectiva con una menor presión legal en la imposición a los consumos, la producción y el trabajo.

La sustentabilidad de la recaudación debería buscarse por dos caminos paralelos: el propio diseño de la nueva estructura tributaria, para mejorar la elasticidad-producto de la recaudación (vale decir, su grado de respuesta al ritmo de crecimiento de la actividad económica). Por otra parte, mediante la independencia, profesionalización, jerarquización y progreso de la administración tributaria (indispensables para legitimar el sistema, asegurar mayor equidad y atenuar las oscilaciones de la recaudación).

**Más equidad.** Sólo podrá lograrse rebalanceando el sistema, de modo de corregir su alta dependencia respecto de los impuestos *generales* al consumo y expandir la recaudación entre las cargas claramente “progresivas” (en especial, las que recaen sobre las ganancias de las personas físicas, los bienes personales y otras patrimoniales). La eliminación de su sesgo “anticonsumo”, junto con un tratamiento más favorable a los pequeños contribuyentes en el impuesto a las ganancias, deberían constituir además incentivos significativos a favor de la creación de empleo y de su adecuado registro.

Será también indispensable remover las excepciones tributarias que no encuentren el debido sustento en términos de política pública y los regímenes de promoción más irracionales y/o ilegítimos, para tornar al sistema más justo. La mejora de la administración proveería *per se*, como ya se señaló, mayor equidad.

**Competitividad, simplicidad y transparencia.** Estas son tres características centrales que deberían distinguir al sistema tributario federal reformado.

En primer lugar la solvencia fiscal mejoraría, por sí misma, la situación del conjunto de las actividades económicas locales en el entorno global. Si el sendero tributario combinara, además, el aumento de la presión efectiva con una reducción de la presión legal sobre los agentes productivos (trabajo y empresas) mejoraría su competitividad y tenderían a eliminarse las actuales asimetrías tributarias, que han favorecido en el pasado –y favorecen todavía– de un modo inadecuado a las actividades financieras y especulativas (y desalientan, a la vez, a la inversión productiva). La reducción del incumplimiento tributario tendrá la virtud de limitar, como se acaba de señalar, los efectos negativos de la deslealtad comercial que sufren los buenos contribuyentes. Por último, una reforma de estas características reforzaría el efecto de las políticas “pro-productivas” y “pro-empleo” que deben sostenerse tanto en el campo macroeconómico como en el nivel de las políticas sectoriales.

En el caso de la ampliación de la base del impuesto a las ganancias, deberían ser alcanzadas las ganancias de capital y extenderse el impacto del tributo –significativamente– hacia arriba y –de modo leve– hacia abajo de la escala de ingresos. La limitación de los llamados “gastos tributarios” (en especial los de la “promoción”, que beneficia a unas pocas provincias a costas de las restantes jurisdicciones) permitiría recuperar una significativa masa de recursos (un monto que, hasta hace poco, resultaba similar al impacto estimado para las exenciones de las ganancias por inversión en títulos públicos y por colocaciones en el sistema financiero).

La simplicidad puede lograrse a través de cuatro caminos principales: i) la eliminación de la doble tributación y la simplificación normativa posible en los impuestos vigentes; ii) la reducción y/o sustitución eventual y gradual de los tributos extraordinarios adoptados durante la crisis, una tarea de gran complejidad que no debería prestarse a improvisaciones (sino encararse sólo cuando fuese indispensable; en el caso de las “retenciones”, en la medida que desapareciesen los beneficios extraordinarios derivados del nivel del tipo de cambio real y los precios internacionales y se estableciesen modos alternativos de tributación sobre las rentas derivadas de los recursos naturales; ver Plan Fénix, 2005); iii) la distribución de potestades entre niveles de gobierno para facilitar la armonización tributaria, limitando la heterogeneidad de las bases impositivas; iv) regímenes simplificados, por impuesto, para los pequeños contribuyentes y las PyMEs; y v) una coordinación más efectiva entre las administraciones que incluya, entre los objetivos relevantes, un mejor servicio al contribuyente.

Los lineamientos expuestos permitirían mejorar la transparencia tributaria y el mejor control ciudadano. De modo complementario, debería incluirse el detalle de los “gastos tributarios” de cada ejercicio en los presupuestos nacional y provinciales y en sus informes de ejecución (con indicación de los montos que corresponden a cada beneficiario, el grado de cumplimiento de las obligaciones pautadas de cada uno de ellos, los controles aplicados y los ajustes y sanciones eventualmente decididos).

**Mayor correspondencia fiscal.** Debe alcanzarse descentralizando recursos de forma tal que la gestión tributaria de las provincias y municipios guarde mayor consistencia con sus responsabilidades de gasto. Procesos de reforma de esta envergadura sólo puede alcanzarse por etapas, de modo gradual. El objetivo de modificar sustancialmente la correspondencia fiscal no puede tener un horizonte inferior a una década, bajo el supuesto de fuerte vocación reformista en la dirigencia política provincial y nacional y de ausencia de grandes desequilibrios macroeconómicos que puedan afectar este proceso de las reformas.

Por otra parte, la descentralización tributaria implica aumentar, necesariamente, la tributación a los ingresos de las personas físicas y, en menor medida, a los patrimonios, habida cuenta de la necesidad de corregir la actual “sobreexplotación” de los impuestos sobre los consumos. La propia eliminación (o disminución del impacto) del impuesto provincial sobre los ingresos brutos tendría un específico efecto “procompetitivo” (y constituiría también un estímulo adicional a favor de la formalización del empleo “no registrado”; aunque, en ambos casos, de menor magnitud en comparación con lo que suele sostenerse ante los medios masivos de comunicación).

Los objetivos de solvencia, equidad, competitividad y descentralización parecen ser entonces sustancialmente convergentes en Argentina.

**Cambios en la gestión tributaria.** Este es un objetivo de primer nivel. Resulta indispensable alcanzar, en el menor tiempo posible, una “masa crítica” de cambios concurrentes (el *Programa Antievasión* del gobierno nacional constituye sólo un importante primer paso). Debe asegurarse un salto de calidad sustancial en la gestión tributaria, de modo tal que pueda dar sustento a la ambiciosa reforma normativa que el país necesita en el campo impositivo.

Estos cambios cruciales en la gestión tributaria demandan además, para ser eficaces, reformas en la administración estatal de muchas áreas ajenas a la AFIP y a las direcciones de rentas provinciales – tales como las de administración de justicia y las implicadas en los procesos que deben regular la elaboración y el control de los balances empresarios y de la constitución de sociedades, por ejemplo – y también de cambios culturales en la propia sociedad civil – por ejemplo, en las prácticas profesionales de los contadores y otros profesionales que trabajan en asesoría impositiva, auditoria y certificación de balances (ver Gaggero, 2002a).

Los vínculos de los precedentes objetivos centrales con la generación de empleo y su regularización son los siguientes (Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

- Resulta claro, en primer lugar, que una mayor solvencia fiscal permitirá sostener más fácil y ampliamente, en la larga transición necesaria para superar la crisis estructural argentina, a las políticas asistenciales necesarias, un nivel de inversión pública más relevante (para multiplicar empleos genuinos) y a las restantes políticas públicas pertinentes (“pro-productivas”: en particular, pro-PyME; de capacitación y reconversión laboral; y muchas otras). A mediano plazo, niveles más altos (y eficientes) de inversión en infraestructura, salud y educación tenderían a asegurar un mayor nivel de competitividad económica y, por lo tanto, de empleo.
- La mayor equidad tributaria supondrá un mayor nivel de ingreso disponible para los sectores más desprotegidos, un más amplio mercado interno para las actividades locales –en particular, las orientadas a los productos de consumo masivo, los denominados “bienes-salario”– y, por lo tanto, mayor ocupación (lo cual tendería, de modo dinámico, a realimentar sus efectos positivos).
- Ya se han señalado más arriba los efectos benéficos esperados del logro de mayor competitividad, simplicidad y transparencia y también los asociados a una mayor correspondencia fiscal. En este último caso debe destacarse que una mayor descentralización tributaria mejoraría, a su vez, la solvencia de los fiscos provinciales (con los benéficos efectos señalados en el primer párrafo de esta sección).
- También se han destacado anteriormente los efectos positivos que pueden esperarse de una mejor administración tributaria y, consiguientemente, de una menor evasión. El efecto combinado de esta mejora y de una simultánea caída de la imposición al consumo

(y a las ganancias de las pequeñas empresas) disminuiría sustancialmente la “brecha de deslealtad” empresarial que la alta evasión y la presente normativa suponen y, por lo tanto, mejoraría la competitividad de las actividades productivas y comerciales de los agentes económicos más responsables (generando, a su vez, mayor ocupación y crecientes niveles de regularización del empleo). El sector de empresas PyME más integrado a la economía formal podría acceder más fácilmente al crédito y expandirse con menos trabas que en el pasado. Siendo que las PyME generan trabajo en mayor medida que las grandes empresas, esto tendría obvios impactos positivos adicionales en el nivel general de empleo (y también en su regularización).

La reforma tributaria que el país requiere parece demorarse indefinidamente, sin embargo. Es paradójal que esto ocurra cuando la mayor parte de los especialistas fiscales, las principales fuerzas políticas, los actores sociales que se verían beneficiados e –inclusive– los organismos multilaterales de crédito han coincidido (y en general coinciden, al menos en el discurso) tanto en su necesidad perentoria, cuanto en las orientaciones generales necesarias.

En contraste con este razonable consenso “político-técnico” resulta muy significativo el silencio que mantienen al respecto las grandes corporaciones empresarias y las “personas físicas” que exhiben gran poder contributivo –con unas pocas honrosas excepciones, por cierto– que, como enseña nuestra historia, suelen tener además una gran capacidad para bloquear las reformas fiscales indispensables. Las empresas productivas deberían beneficiarse con una reforma bien estructurada. En cambio sus propietarios y, sobre todo, los grandes inversores en las actividades financieras y especulativas hoy sustancialmente desgravadas, deberían pasar a ser grandes contribuyentes “efectivos” del fisco. La eliminación del sesgo “antiproduktivo” del sistema tributario resulta insoslayable, si se quiere que Argentina sea en un país “normal”.

## 5. Propuestas específicas de reforma

Las recomendaciones específicas que pueden sugerirse para satisfacer los objetivos explicitados en la sección precedente (IV) son las siguientes (ver Gaggero y Gómez Sabaini, 2002, Gaggero, 2004a y Gaggero y Grasso, 2005):

**Impuesto a las Ganancias.** El peso de la recaudación debería tender a descansar en porcentajes crecientes, como objetivo a mediano y largo plazo, en el tributo pagado por las personas físicas y, en una proporción decreciente, por las sociedades de capital. Para ello debe estructurarse un tributo de base amplia y global, con un mínimo de exenciones subjetivas (las que benefician a determinadas personas, físicas o jurídicas) y objetivas (las que alcanzan, de modo general, a operaciones o actos). Una vez que la base del impuesto logre ser ampliada y generalizada, será factible reducir eventualmente –en el mediano y largo plazo– las alícuotas nominales del tributo, especialmente las tasas marginales que son las que inciden sobre las decisiones económicas.

Principales propuestas:

i ) integrar el dividendo pagado en efectivo por las sociedades de capital dentro de la base imponible del impuesto a la renta personal, otorgando un crédito con acrecentamiento por el impuesto pagado por las sociedades (denominado sistema de “integración parcial con acrecentamiento”<sup>4</sup>);

---

<sup>4</sup> Permite considerar al impuesto pagado por las empresas como un crédito o “anticipo” del tributo que, en definitiva, corresponda al accionista (mecánica hoy innecesaria debido a que la alícuota que



- ii) eliminar las exenciones de las que actualmente gozan las rentas de colocaciones financieras y bursátiles, en todas sus formas y mecanismos y de manera gradual y progresiva, aplicando las nuevas normas respecto de los actos futuros;
- iii) eliminar las exenciones a las rentas derivadas de títulos, letras, obligaciones negociables, y otras emitidas por entidades oficiales y privadas, siempre respecto de las emisiones futuras;
- iv) revisar con detalle las exenciones contenidas en el Artículo 20 de la ley del Impuesto, a fin de derogar buena parte de las exenciones subjetivas y objetivas<sup>5</sup>;
- v) respecto de la estructura de las alícuotas del impuesto a las ganancias, se requiere: a) establecer una escala con mayor progresividad que la actual, con cuatro o cinco tramos de renta, comenzando por una alícuota del orden del 10% como tasa mínima y una marginal máxima del orden del 42%, b) en la medida que los recursos totales así lo permitan, reducir la tasa societaria hasta colocarla en un horizonte cercano al 30% como máximo, asegurando que ello no produzca transferencias a fiscos de extranjeros (por medio de una tasa positiva adicional que grave la remisión de utilidades) ni tampoco la disminución de la presión sobre los inversores del exterior, y c) reajustar las tasas de retención sobre dividendos y toda otra renta a beneficiarios del exterior, a un nivel combinado acorde con la tasa marginal máxima del impuesto personal (de modo tal de intentar asegurar un mismo nivel de tributación sobre el accionista residente y el no residente y, además, evitar ceder recursos tributarios a favor de fiscos extranjeros);
- vi) aplicar en el ámbito societario una escala de dos tramos, por ejemplo del 25 % para un primer nivel de utilidad neta y del 35% para los montos de utilidad que excedan los valores del tramo anterior en una primera fase (y del 20% y 30%, respectivamente, en una segunda etapa), a fin de considerar la situación de las empresas pequeñas y medianas e introducir un estímulo específico a favor del empleo (y su adecuado registro);
- vii) establecer un impuesto independiente a las ganancias de capital obtenidas por las personas físicas, con alícuota proporcional (en torno al 15% o al 20%), para aquellas tenencias de bienes que superen el lapso de un año, e incorporar en el impuesto a las ganancias las obtenidas durante el período fiscal con igual tratamiento que las rentas ordinarias;
- viii) dada la acentuación de la concentración de la renta producida como consecuencia de la crisis, la consiguiente caída de los salarios reales y la pérdida de empleos implicada, debería restablecerse durante la transición el impuesto personal a las altas rentas, vigente durante el ejercicio fiscal del año 2000, o un tributo de similar impacto;
- ix) aplicar una sobretasa cuyos fondos deberían destinarse a las provincias sobre el monto del impuesto a las personas físicas determinado en el ámbito nacional (en coordinación con la reforma necesaria al régimen de coparticipación). En una segunda fase, esta sobretasa sería directamente gestionada por las provincias.

Debería estudiarse, además, la posibilidad de tratar de modo diferencial las utilidades gravadas de las sociedades de capital según sean distribuidas o reinvertidas, de modo de premiar a la acumulación de capital productivo.

---

pagan las empresas, 35%, es idéntica a la alícuota marginal máxima que deben tributar las personas físicas).

<sup>5</sup> Debe destacarse, sin embargo, que algunas exenciones deberían mantenerse, varias de ellas por razones obvias; son los casos de las actividades estatales y de las sociedades cooperativas de cualquier naturaleza, por ejemplo.

**Retenciones sobre las exportaciones.** Los actuales derechos a la exportación constituyen un tributo “extraordinario” que permite manejar –en el actual escenario macroeconómico– un espectro diferencial en materia de tipos efectivos, favoreciendo la diversificación de las ventas externas. Las “retenciones” operan además en sustitución de un gravamen específico sobre las rentas no ganadas y las rentas extraordinarias (derivadas de la acción del estado y de circunstancias del contexto externo). Este tributo parece llamado a subsistir por un largo período, al menos mientras se den las circunstancias antes reseñadas. Su eventual disminución o eliminación deberán estar estrechamente vinculadas, entonces, a la evolución de la ecuación (costos de producción)/ (precios internacionales) / (tipo de cambio real efectivo) de los sectores implicados y también, en el campo fiscal, a la futura reforma tributaria (que deberá balancear las cargas en la eventualidad de ser reducidas o eliminadas). Los reclamos que las descalifican como “distorsivas” sólo parecen explicarse hoy como lisa y llana pretensión de ser apropiadas en exclusivo beneficio sectorial, con sustancial despreocupación respecto de la situación macroeconómica, de la de los propios sectores involucrados y del severo aumento de la regresividad global del sistema tributario que su eliminación supondría.

Debería finalmente estudiarse la posibilidad, cuando estén dadas las condiciones para el inicio de una sustitución gradual de las “retenciones a las exportaciones” respecto de algún producto o sector de actividad, de hacerlo de modo tal que este instrumento subsista como un sistema de “pago a cuenta” que asegure el cobro del impuesto a las ganancias en aquellos sectores históricamente reacios a pagarlo (y también la subsistencia de una tributación especial sobre la renta del sector de los hidrocarburos).

**Impuesto a los bienes personales y a las herencias.** En el caso de **Bienes Personales** se requiere que el tributo cumpla –en la etapa de transición hasta la total implementación de la reforma– un papel complementario de la imposición a la renta personal. Se propone, hasta tanto las provincias estén en capacidad mejorar la administración de sus tributos patrimoniales, fortalecer su recaudación mediante una serie de medidas, tales como: i) modificar el criterio de determinación de la base imponible incorporando la consideración de los pasivos correspondientes a los bienes gravados, convirtiendo al tributo, en consecuencia, en un impuesto sobre el patrimonio neto; ii) establecer mecanismos de control de las valuaciones de los bienes para evitar la subdeclaración de los mismos; iii) crear mecanismos de cruce de información entre deudores y acreedores y explotar al máximo la información de fuentes externas (registros de la propiedad y de todo tipo de bienes registrables, cajas de valores, registros de tierras, y otros); iv) continuar, en forma complementaria y hasta tanto se fortalezca la administración tributaria, con la aplicación del impuesto a la renta mínima presunta (o impuesto a los activos empresariales) aplicando una alícuota tal que evite la usual maniobra de trasladar los bienes de las personas a las sociedades (o viceversa) según su nivel relativo; v) destinar a las provincias la recaudación adicional pero acordar, como contrapartida, que sus administraciones tributarias colaboren en la fiscalización del impuesto. Sólo cuando se haya implementado la reforma del impuesto a las ganancias y haya sido reforzada la gestión tributaria provincial, el impuesto a la ganancia mínima presunta podrá ser eliminado para permitir un correlativo incremento de la presión legal en la tributación patrimonial provincial y municipal.

Deberían ser ajustadas de inmediato las valuaciones de los bienes inmuebles, que han quedado totalmente desactualizadas como consecuencia de la crisis y su impacto inflacionario.

Un último tema de gran relevancia es el de los activos de residentes en el exterior que

tributan hoy de modo marginal en el país. Es este un complejo pero ineludible problema, que debe integrar la agenda relevante para una reforma tributaria, por una doble razón: el estado argentino no resultará totalmente creíble, por un lado, si no logra una gestión económica y un control fiscal tales que eviten a futuro la fuga de capitales ligada a la evasión interna; y, por otra parte, no habrá posibilidad de establecer cargas equitativas en el esfuerzo necesario para asegurar el pago de los servicios de la deuda pública reestructurada, si no se logra que los activos de argentinos radicados en el exterior terminen tributando al fisco.

En cuanto a las **Sucesiones y donaciones**, se recomienda el restablecimiento de la imposición a las herencias y donaciones entre vivos. Este tributo fue derogado invocando absurdas consideraciones de baja recaudación en 1976. Su restablecimiento encuentra amplia justificación por razones de justicia distributiva y para lograr un adecuado balance de las distintas partes que componen el sistema tributario. Asimismo, este tributo facilitaría los mecanismos de control de la imposición sobre las rentas y la patrimonial (al aportar información de suma utilidad). Por otra parte, la aplicación del mismo por parte de los gobiernos provinciales fortalecería al conjunto de su imposición patrimonial.

**Impuesto al Valor Agregado.** Dos aspectos principales requieren una consideración particular: i) la eliminación de los mecanismos de pago a cuenta que recaen sobre su recaudación, y ii) el nivel y la estructura de tasas. La recaudación del tributo se encuentra todavía disminuida –aunque en mucho menor medida que en el pasado– por los pagos realizados respecto de otros tributos, efectuados a cuenta del IVA. Este sistema no resulta transparente. Si se considerase necesario mantener un subsidio en beneficio de un sector determinado, tendría que estructurarse de manera explícita y cuantificarse como un gasto.

Resulta conveniente focalizar las exenciones sólo en aquellos bienes que representan una parte sustancial del presupuesto de gastos de las familias de ingresos menores<sup>6</sup>, aunque ello signifique que puedan verse beneficiados –marginamente– sectores de mayores niveles de ingreso. Se propone gravar con una tasa reducida, equivalente al 50% de la tasa general, a una canasta básica de alimentos definida de manera taxativa y teniendo en cuenta las alteraciones de créditos y débitos a lo largo de toda la cadena de producción de cada producto, a fin de evitar acumulaciones en el impuesto. Medidas de este tipo han sido estudiadas durante los últimos años –al menos a fines de 1999, durante el gobierno de transición 2002-2003 y en 2004– y reiteradamente descartadas por su costo fiscal (que no resulta tan significativo, sobre todo si se los compara con otras sí efectivamente adoptadas y que han beneficiado a sectores empresarios) y, últimamente, porque se considera que los sectores empresarios involucrados en la rebaja no la trasladarían a los consumidores (un argumento difícil de sustentar seriamente desde el sector público, en una perspectiva de mediano plazo, debido a la necesidad ineludible –si fuera el caso– de actuar en los mercados no competitivos por razones distintas de la política tributaria).

Esta medida se justifica por la necesidad de desgravar aquellos bienes consumidos en forma preponderante por los niveles de ingreso inferior, a cuyo gasto destinan la casi totalidad de sus ingresos. Al gravarlos con una tasa reducida se permite absorber los créditos originados en la compra de los insumos por parte de los sectores productores, sin generar procesos de acumulación del tributo (no se afectaría entonces la neutralidad

<sup>6</sup> El impuesto no debería alcanzar, además, a las actividades de educación y salud, como sucede en la mayor parte de los países más avanzados. En Argentina, la educación no está alcanzada, en tanto que la salud sí lo está, de modo parcial.



económica). Esta iniciativa es específicamente pro mercado interno y proempleo, debido a la verificada mayor capacidad relativa para crear empleo que tienen las actividades económicas orientadas al consumo interno masivo.

A medida que se logre un mejor cumplimiento tributario se deberán evaluar, además, los modos alternativos posibles de reducir la tasa general actual, del 21%, a fin de tener una más acorde con los patrones internacionales y un peso recaudatorio del tributo más balanceado en la estructura tributaria nacional. Una tasa general máxima razonable de mediano plazo sería una del orden del 18 %, nivel similar al medio vigente en los países desarrollados (los que menos presión ejercen por medio del IVA, muestran tasas generales del orden del 15/16%). Asimismo, se considera que la reducción del peso relativo de la recaudación del IVA nacional constituye un factor fundamental para dar lugar a la necesaria sustitución del impuesto a los ingresos brutos –ya sea por un IVA provincial o por un tributo alternativo sobre los consumos– de modo tal que su nivel conjunto de recaudación esté, en la primera etapa de reformas al menos, por debajo del actualmente resultante de la sumatoria del IVA y el IIB .

Esta estrategia sólo podrá implementarse en la medida en que se logre un mejoramiento en los niveles de imposición directa (ganancias, patrimonios y otros) y, para ello, se considera necesario tanto reducir la importancia del IVA como instrumento de la política de promoción industrial, regional y sectorial, como mejorar su cumplimiento mediante una mayor eficiencia administrativa.

A fin de mejorar el cumplimiento del tributo se ha adoptado la adecuada decisión de eliminar totalmente del ámbito del impuesto la categoría de “responsables no inscriptos”. Restaría reducir –aún más que lo recientemente hecho– los topes máximos que limitan la categoría de “monotributista”.

En cuanto al uso de este impuesto como instrumento de promoción, esto es totalmente desaconsejable y atenta contra la neutralidad del impuesto. La Argentina es uno de los pocos países del mundo que utiliza el IVA con este propósito. Se aconseja entonces estudiar la forma de eliminar la participación del IVA dentro de los beneficios promocionales, ya sea calculando los montos otorgados en cada caso y sustituyéndolos por mayores beneficios en otros tributos, o por el otorgamiento de bonos de crédito fiscal, a fin de no alterar los derechos adquiridos de los sectores promovidos. Cualquiera fuese el mecanismo elegido, sólo debería concretarse luego de una amplia y exhaustiva fiscalización de cada uno de los proyectos aprobados y vigentes.

**Imposición selectiva al consumo.** Se propone fortalecer la imposición selectiva gravando en forma diferenciada, con tasas más elevadas, a todos aquellos bienes finales de consumo y servicios destinados a los sectores de mayores ingresos. Esto mejoraría el impacto distributivo de la imposición y, tratándose de bienes y servicios finales, sin producir alteraciones significativas en el proceso de asignación de recursos.

Los impuestos internos deberían ser asignados a las provincias, parcial o totalmente, para reforzar sus potestades tributarias.

La incorporación de bienes superiores a una tasa progresiva responde a consideraciones de equidad y debe constituir un instrumento complementario del IVA, como es común en los países desarrollados

El bajo nivel de los aranceles a la importación cede espacio a este aumento de la imposición selectiva, que oficiaría además de barrera arancelaria cuando no existe producción en el país o ésta se realiza en condiciones promocionales.

Debe destacarse finalmente, que las autoridades nacionales han comenzado a actuar correctamente en el caso de estos impuestos, al no renovar a su vencimiento las sucesivas normas que limitaron su alcance durante los años de la convertibilidad. De este modo ha comenzado aumentar “silenciosamente” su peso relativo en la imposición (aunque de un modo todavía muy limitado).

**Impuesto sobre los créditos y débitos bancarios.** Resulta el tributo “extraordinario” más cuestionado en el presente. Bajo ciertas condiciones resulta aconsejable, sin embargo, la continuidad de su aplicación ya que no hay clara evidencia internacional de que genere más distorsiones que otros impuestos alternativos y provee al fisco, con relativa facilidad, una importante masa de recursos. Las alícuotas aplicadas en Argentina son, sin embargo, muy altas y desestiman de modo evidente el necesario avance de la bancarización en Argentina. Se sugiere, por lo tanto, que la tasa a aplicar en el futuro inmediato no supere el 0,4 %, un nivel similar al vigente en Brasil.

**Imposición sobre los combustibles e hidrocarburos.** En la imposición sobre los combustibles, resulta conveniente balancear –en la mayor medida posible– los regímenes tributarios de la nafta y el gas-oil, a fin de eliminar el tratamiento discriminatorio que subsiste, a pesar de las correcciones ya practicadas a favor de este último. Debe procurarse entonces una nivelación de la imposición relativa.

El problema que se presenta en el mercado de combustibles es que sus productos son sustitutos cercanos y al mismo tiempo se encuentran gravados con tasas distintas. A esto se suma que algunos de ellos están exentos en razón de su destino (se usan como materia prima en ciertos procesos químicos y petroquímicos). Si bien en los últimos años se ha adoptado una serie de medidas de control para evitar la evasión inducida por estos tratamientos, se considera importante perfeccionar la aplicación de normas de este tipo.

Por otra parte, el muy limitado alcance federal de la **imposición sobre los hidrocarburos** constituye una cuestión central y compleja. La misma merece un estudio específico que desborda el alcance de este trabajo y no puede además desvincularse de las soluciones definitivas que se adopten para una adecuada regulación del sector energético. Resulta muy bajo el nivel de imposición que se aplica en Argentina a la renta del sector de los hidrocarburos. Una más eficaz aplicación del sistema de retenciones móviles aplicado recientemente a los hidrocarburos y también de ajustes en el actual nivel de regalías –muy bajo en una comparación internacional– tenderían a mejorar la competitividad de las actividades productivas internas (y de distribución y comercio) y a proteger los presupuestos de las familias de menores ingresos, sobre todo en un contexto como el presente (mediados de 2005), caracterizado por precios internacionales crecientes y volátiles del crudo y el gas. En tercer lugar, estas medidas sugeridas permitirían gravar una porción más significativa de la renta del sector de los hidrocarburos. Constituirían, entonces, iniciativas pro-equidad, pro-mercado interno y pro-exportadoras (de actividades con valor agregado local de alguna relevancia) y, en definitiva, pro-empleo.

**Reemplazo del impuesto sobre los ingresos brutos.** El instrumento que reúne, en principio, las mejores condiciones para sustituir al impuesto sobre los ingresos brutos (IIB) es el impuesto al valor agregado, ya sea como impuesto separado en el ámbito provincial –lo que preservaría mejor las potestades tributarias provinciales– o como alícuota suplementaria del tributo nacional. La aplicación de este nuevo tributo provincial debería complementarse con las sobretasas propuestas en la imposición a la renta personal, con los recursos provenientes del tributo sobre el patrimonio neto y con la imposición selectiva al consumo descentralizable, así como con otros posibles tributos. El

tema que requiere mayor análisis en la adopción del “IVA provincial” es el que se refiere a las ventas interprovinciales. El mismo presenta un aspecto complejo si el objetivo fuese adoptar el principio estricto de destino, tal como lo está haciendo actualmente la Comunidad Económica Europea, pero si la alternativa fuese distribuir la recaudación proveniente de estas ventas sobre la base de “coeficientes de distribución ad hoc”, las posibilidades de coordinación entre el IVA nacional y el provincial tienen más sencilla solución.

Resulta necesario, además, dotar a las provincias de una fuente sustituta del IIB que refuerce su actual menú tributario, en línea con lo señalado más arriba. En los países federales desarrollados (como Canadá y EE.UU.) los gobiernos subnacionales tienen una amplia gama de impuestos a su disposición, usualmente del orden de la treintena, encabezada por fuertes tributos generales a los consumos, patrimoniales y a la renta. En la Argentina, en contraste, la cantidad de tributos provinciales no suele exceder la decena, los cuales no incluyen en ningún caso las rentas personales de sus residentes.

En síntesis, a pesar de que los argumentos a favor de su sustitución se han convertido en un tema recurrente en el país, el problema es difícil de resolver porque se encuentran soluciones a largo plazo pero resulta muy difícil alcanzar en esta cuestión soluciones de corto plazo (del tipo de las intentadas durante la última década y a principios de los ochenta, bajo una dictadura militar).

En lo que respecta al modo de llevar adelante el proceso de sustitución de IIB, resulta conveniente poner énfasis en los siguientes aspectos: en primer lugar, si bien se considera que la mejor alternativa técnica de eliminación del IIB es –en principio– la del IVA en algunas de sus formas, se juzga que debería hacerse con la restricción de que la presión consolidada de los impuestos generales al consumo al menos no se eleve (en rigor, debería reducirse, si se trabaja bien sobre la “brecha de evasión”), en una primera etapa de las reformas. Las diversas estimaciones efectuadas acerca de la tasa de sustitución han variado entre 5 y 7 puntos adicionales a los 21 puntos del IVA vigente. Aún si se considerase la tasa de sustitución más optimista y los beneficios adicionales que brinda la eliminación del IIB, la sumatoria de ambas tasas (nacional y provincial) resultaría demasiado elevada y seguiría brindando un alto “premio” a la evasión, lo cual muestra que existen riesgos elevados en un proceso de sustitución neutral en términos de recaudación.

En segundo lugar, hasta tanto se lograra reducir la tasa del IVA nacional a un nivel de largo plazo más razonable (por ejemplo, del 15%), se considera que pueden ponerse en marcha un conjunto de acciones “de transición” necesarias para lograr el resultado final propuesto. Las innovaciones que se proponen resultan convenientes en cualquier circunstancia, incluso si no se pudiese sustituir o eliminar el IIB (al menos, mejorarían los efectos económicos del mismo). Estas medidas abarcan desde nuevos mecanismos institucionales necesarios y esfuerzos de armonización tributaria, hasta estudios muy detallados que permitan determinar –con precisión– la forma de superar el impacto recaudatorio diferencial por jurisdicción que se produciría entre el IVA futuro y el IIB actual.

Una vez superadas las instancias antes citadas, sería posible intentar establecer un tributo que actúe sobre el criterio de valor agregado, pero que parta de bases impositivas y exenciones prácticamente sustentadas sobre el principio de la uniformidad y que permitan la divergencia de las alícuotas entre provincias, a fin de preservar uno de los principios básicos del federalismo.

**Impuestos sobre la nómina salarial.** La propuesta de eliminar estas cargas ha tenido, en la agenda oficial de la década pasada, un espacio y una urgencia que no se jus-

tificaba desde una perspectiva social, económica ni fiscal (especialmente, en una visión de corto plazo, dada la necesidad de mejorar la solvencia fiscal). Es conocida ya la enorme pérdida de recursos que resultó de esta política y sus impactos sobre la sustentabilidad fiscal. Se suman ahora presiones adicionales a favor de una reconsideración de esta cuestión, con criterios adecuados a las nuevas circunstancias socio-económicas y a la necesaria sustentabilidad en el mediano y largo plazos. Deberán ser diseñadas las pautas de un nuevo sistema, tanto en lo que se refiere al gasto como a los recursos específicos que deban sostenerlo (de modo necesariamente parcial, pero es de esperar que más significativo que en el presente). Este diseño resulta indispensable también para poder precisar los niveles de las cargas previsionales (tanto personales como patronales) de un modo compatible con el diseño de la imposición sobre la renta. No se dispone, por el momento, de propuestas de reforma previsional que provean los “insumos” indispensables arriba señalados para la tarea del diseño tributario. Sólo cabe destacar la imperiosa necesidad de cubrir este vacío. Hasta tanto, todo intento de diseño tributario nacional será necesariamente incompleto y provisorio.

El enorme sacrificio fiscal realizado en el pasado se ha traducido en una mejora generalizada de los márgenes empresarios durante un largo período –tanto en los sectores de transables como de no transables– sin que se hayan registrado efectos significativos en la ocupación, la competitividad ni, mucho menos, en el ingreso de los trabajadores. Por el contrario, a mediano plazo –y una vez que el nivel de desocupación haya descendido lo suficiente como para asegurar que las cargas sobre los salarios no sea trasladadas a los trabajadores– las contribuciones patronales deberían quizás ser aumentadas. Su actual nivel (del orden del 11 %, en promedio) resulta apenas el 43 % del costo medio razonable para un sistema previsional eficiente en el mundo (aproximadamente, un 25 % de la masa salarial).

**Regímenes de promoción industrial, no industrial y otros.** Tal como lo expresa la OECD con claridad, uno de los aspectos clave en que se apoya la ampliación o extensión de la base tributaria consiste en la abolición de las franquicias específicas, tarea que resulta difícil llevar a cabo por causa de las presiones ejercidas por los particulares y los grupos económicos beneficiados con estos privilegios que, obviamente, se resisten a perderlos (OECD, 1986). A pesar de estas resistencias, resulta indispensable limitar todo lo posible el uso de estas franquicias (en especial por parte de aquellos proyectos que vienen “de arrastre” desde el lejano pasado) a fin de unificarlos en un único sistema de promoción, con claras prioridades definidas en función de los costos tributarios y los beneficios económico-sociales involucrados. Algunos trabajos han demostrado, además, que estos regímenes desplazan de modo arbitrario actividades productivas preexistentes, sin que se verifique una creación neta de empleos competitiva ni sostenible.

Es evidente que los beneficios tributarios vigentes alteran la equidad y la igualdad tributaria, constituyen “paraísos fiscales” de tipo regional, trasladan la carga tributaria en forma arbitraria de un grupo de agentes económicos a otros (que no necesariamente están en una mejor situación), afectan las posibilidades de financiamiento de las provincias no promovidas al reducir la masa de recursos coparticipables y, también, abren innumerables puertas a la evasión y al fraude fiscal, complicando el control tributario y la administración del sistema en su conjunto.

De lo señalado resulta que, en definitiva, el costo fiscal de la promoción (en términos de menor recaudación potencial) es sólo uno de los problemas que genera y no necesariamente el más importante de todos. Los incumplimientos, el fraude fiscal, las alteraciones en la neutralidad económica, el impacto negativo sobre el precio relativo de los factores

(abaratando en los hechos el costo relativo del capital por medio del propio beneficio fiscal), constituyen efectos económicos que no han sido cuantificados pero resultan, a largo plazo, de una importancia muy superior a la pérdida de ingresos fiscales.

Se considera entonces necesario actuar, de manera especialmente vigorosa, en el campo de la administración tributaria, sancionando todos los incumplimientos que se detecten y al mismo tiempo evitando la puesta en marcha de nuevas inversiones por medio de las “carpetas” correspondientes a viejos proyectos, cuyos beneficios supuestamente han decaído. Para ello es conveniente efectuar algunos cambios sustanciales como, por ejemplo, establecer que el ministerio de Economía de la Nación se constituya en la autoridad de aplicación de todo sistema de promoción, en lo que concierne a los aspectos tributarios. Por medio de la AFIP debería tener la facultad primaria de establecer criterios de información, efectuar fiscalizaciones y controles acordes con las necesidades previstas, abrir sumarios y sancionar los incumplimientos.

Más allá de estas consideraciones generales, debe efectuarse un análisis muy profundo y detenido de la situación existente, ya que el tema resulta administrativamente complejo y, además, se han producido y se siguen produciendo en este campo una serie de situaciones anómalas, tales como el otorgamiento de beneficios por decreto, la “sustitución” de beneficiarios y de objetivos en los contratos aprobados, la “renegociación” de los beneficios originalmente acordados, y una larga serie adicional de anomalías políticas, normativas y administrativas que justifican una evaluación y una auditoria en profundidad.

## 6. Reflexiones finales

Las condiciones político-institucionales, las sociales, las macroeconómicas y las específicamente fiscales predominantes en Argentina durante la década del noventa conformaron un marco excepcionalmente favorable para la proliferación de las actividades especulativas, muchas de ellas hasta de carácter ilegal (tales como las asociadas a actos de corrupción en la toma de relevantes decisiones de política).

La ausencia de eficaces controles físicos “de frontera” (en aduanas), de registros y controles en las transacciones financieras internacionales y de un combate adecuado a la evasión fiscal definieron - en ausencia de gravámenes sobre las ganancias de capital de las personas físicas - un terreno ideal para las operaciones financieras y, en general, para las inversiones no productivas de todo tipo y, de modo consecuente, desestimularon a las actividades productivas (en particular, a las creadoras de empleo). Argentina ha sido, desde este punto de vista, un verdadero “paraíso fiscal” (y lo es todavía), un lugar del mundo preferido por mucha gente rica e inescrupulosa (“ciudadana” y no ciudadana). Un país ideal para muchos de ellos, elegible como “país dormitorio”; de donde pueden extraerse rentas que no tributan, donde se vive y consume, y desde donde fluye con libertad hacia el exterior una parte sustancial de tales rentas personales (con el objetivo de ser puesta “a buen recaudo”).

Una concepción económica miope, pretendidamente “ortodoxa” e incuestionable, ha sostenido que sólo desgravando y liberando de modo extremo al capital se generarían el ahorro local y las inversiones que el país requería. El resultado fue en definitiva el inverso al objetivo declarado: el capital local fugó sistemáticamente y fue reemplazado, en buena medida, por flujos desde el exterior que nos legaron una inmensa deuda externa y una extrema desnacionalización de la economía.

Estas circunstancias, consolidadas durante un largo período, acarrearán -por ello mismo- dificultades extraordinarias a sortear para concretar las reformas necesarias. El desafío



parece requerir la acumulación de un gran poder político-social (y también una eficaz inserción internacional del país en un escenario externo favorable, ver *Gaggero y Grasso*, 2005).

Hace un siglo la Argentina, al borde de los festejos de su primer centenario, estaba también saliendo de un *default* “histórico” -el que resultó de la crisis de 1890-, mayor incluso (en proporción) al que estamos comenzando a superar en el presente. Entonces la realidad reclamaba también profundas reformas fiscales, algunas de ellas demoradas desde la organización constitucional del país. Los cambios de fondo se concretaron, sin embargo, tres décadas más tarde y modelaron -bajo gobiernos no surgidos del sufragio universal y sin ánimo redistributivo- un nuevo sistema tributario, exigido por las urgencias de otra gran crisis (la de 1930; cuando Argentina no dejó de pagar los servicios de la deuda externa, única excepción en la América Latina de entonces). Esta inveterada mora argentina en materia de reformas -y el acentuado sesgo regresivo del último medio siglo- nos plantean serios interrogantes hoy, cuando nuestro país no dispone de los tiempos ni de las holguras que supo derrochar en el pasado.

De todos modos parece hora, iniciada ya la rectificación del rumbo macroeconómico, de comenzar a impulsar el cambio de una realidad tributaria totalmente incompatible con un proyecto de desarrollo económico con equidad social.

Esta tarea resulta impostergable y debería ser encarada con vigor y tenacidad aún cuando las chances de éxito, en caso de que se verificasen las condiciones locales necesarias, no estarán en definitiva desvinculadas del rumbo que tomen los acontecimientos globales<sup>7</sup>.

## Referencias bibliográficas:

- Abeles, M. y Borzel, M. (2004), “Metas de inflación: implicancias para el desarrollo”, Documento de Trabajo N° 1, CEFID-AR.
- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2000), “Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina”, en *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del '90*, Buenos Aires, FLACSO UNQ, IDEP.
- Damill, M. (2000), “El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad”, Mimeo, Buenos Aires, CEDES.
- Esquivel, V. y Maurizio, R. (2005), “La desigualdad de los ingresos y otras inequidades en la Argentina post-convertibilidad”, presentado en el “Policy paper series workshop” Argentina Observatory - Economics Working Group (EWG).
- Frenkel, R., Damill, M. y Maurizio, R. (2002), *Argentina: una década de Convertibilidad. Un análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso*, Buenos Aires, OIT.

<sup>7</sup> “Si el principio de soberanía de los estados-nación está definitivamente desacreditado y se lo ha eliminado de los estatutos del derecho internacional, si el poder de resistencia de los estados se ha quebrado a tal punto que ya no es necesario tomarlo en cuenta en los cálculos de los poderes globales, el reemplazo del ‘mundo de naciones’ por un orden supranacional (un sistema político global de frenos y equilibrios destinado a regular las fuerzas económicas globales) es sólo una de las posibilidades -y, desde la perspectiva de hoy, no la más segura-. La difusión en todo el mundo de lo que Pierre Bourdieu ha llamado la ‘política de la precarización’ tiene iguales posibilidades de imponerse.” (Zygmunt Bauman, *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, 2005).

- Frenkel, R. con la colaboración de Rapetti, M. (2004), “Políticas macroeconómicas para el crecimiento y el empleo”, trabajo preparado para la OIT, Conferencia de Empleo Mercosur, Buenos Aires.
- Frenkel, R. (2005), “Crédito a largo plazo, inversión y crecimiento económico”, ponencia de las “Jornadas Monetarias y Bancarias” del Banco Central de la República Argentina.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C. (1999), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Mimeo, Fundación Gobierno y Sociedad, 2 Tomos.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J.C. (2000), “El sistema tributario federal. Diagnóstico y propuestas”, Enoikos, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Año VIII, N° 16.
- Gaggero, J., (2000), “La Agencia Tributaria Federal (AFIP/DGI) y su entorno, diagnostico y propuestas”, trabajo realizado para INDRA S.A. marzo 2000.
- Gaggero, J. (2001), “La cuestión fiscal: restricciones y posibilidades”, Ponencia presentada en el seminario “Vulnerabilidad socioeconómica”, organizado por CIEPP y otros centros de investigación, junio de 2001 (versión en CD).
- Gaggero, J. (2002a), “Hacia una AFIP creíble y eficaz”, Seminario “Hacia el Plan Fénix” 2, Buenos Aires, FCE-UBA, abril.
- Gaggero, J. (2002b), “FMI/Argentina. El mejor alumno en la picota”, *Desarrollo y Cooperación*, Berlín, DSE, N° 5, mayo.
- Gaggero, J. (2003), “Deuda, ajuste fiscal, crecimiento y empleo: un enfoque de largo plazo”, *Coyuntura y Desarrollo*, FIFE, N° 289, octubre.
- Gaggero, J. (2004a), “Reforma tributaria y empleo – Agenda preliminar y lineamientos generales”, versión preliminar Serie “Documentos de Trabajo” N° 15, Oficina de la OIT en la Argentina.
- Gaggero, J. (2004b), “Coparticipación y atribuciones tributarias (un nudo gordiano que resiste filosas espadas)”, *Página 12*, Buenos Aires.
- Gaggero, J. (2004c), “La cuestión fiscal bajo la convertibilidad (Argentina 1991-2001)”, ponencia presentada en las “XIX Jornadas de Historia Económica”, Asociación Argentina de Historia Económica, San Martín de los Andes (mimeo).
- Gaggero, J. (2004d), “La cuestión fiscal, huella de la historia y política económica”, en Boyer R., Neffa J. (coord.), *La economía Argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*, Buenos Aires, Ceil – Piette/Miño y Dávila/CDC.
- Gaggero, J. (2005), “La reforma tributaria: ¿llegará otra vez tarde en Argentina?”, *Jornadas del Plan Fénix*, agosto de 2005.
- Gaggero, J. y Gómez Sabaini, J. C. (2002), *Argentina. Cuestiones macrofiscales y políticas tributarias*, CIEPP / Fundación OSDE, Buenos Aires.
- Gaggero, J. y Grasso F. (2005), “La reforma tributaria en Argentina: la historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma”, Documento de Trabajo N°5, CEFID-AR.
- Gómez Sabaini J.C. y Gaggero J.(1997), “Lineamientos para una Reforma del Sistema Tributario Argentino”, Documento de Trabajo 37, Proyecto PNUD Arg 93/009 y CITAF-OEA.
- Gómez Sabaini, J. C., Santiere, J. J. y Rossignolo, D. A. (2002), “La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso argentino”, Serie Gestión Pública, ILPES / CEPAL, N° 20.
- Gómez Sabaini, J. C. y Rossignolo, D.C. (2003), “Análisis de la incidencia de los impuestos y de la política fiscal sobre la distribución del ingreso en la Argentina”, mimeo, Buenos Aires.
- Lindenboim J., Graña J. y Kennedy, D. (2005), “Distribución funcional del ingreso en Argentina. Ayer y hoy”, abril.
- Mussa, M. (2002), “Argentina and the Found: from triumph to tragedy”, Institute for International Economics.

- Plan Fénix (2001), “Hacia el plan Fénix. Una estrategia de reconstrucción de la economía argentina para el crecimiento con equidad”, *Enoikos*, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Año IX, N° 19.
- Plan Fénix (2005), “Retenciones a las exportaciones primarias: reflexión y debate indispensables”, junio.
- Reig, E. J. (1996), *Impuesto a las Ganancias* (9ª edición), Buenos Aires, Ediciones Macchi.
- Reig, E. J. (1996), “Reforma necesaria en la estructura del Impuesto a las Ganancias de Argentina”, Documento de Trabajo, Proyecto PNUD Arg. 93/009, Apoyo a la Reforma Tributaria en la Provincia de Buenos Aires, La Plata.
- Tanzi, V. (1995), *Taxation in an Integrating World*, Washington, The Brookins Institution.
- Treber, S. (2002), “Gasto público consolidado”, Seminario “Hacia el Plan Fénix”, Buenos Aires, FCE-UBA, abril.
- Treber, S. (2004), “Naturaleza y efectos de los impuestos ‘distorsivos’”, ponencia presentada ante las 37° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas (FCE, Universidad Nacional de Córdoba), mimeo, Córdoba.
- Weber, C. y Wildavsky, A. (1983) *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, Simon and Schuster, New York
- World Bank (1991), *Lessons of Tax Reform*, Washington, The World Bank.
- World Bank (2003), *Inequality in Latin America and the Caribbean; Breaking with History?*, Washington, The World Bank.

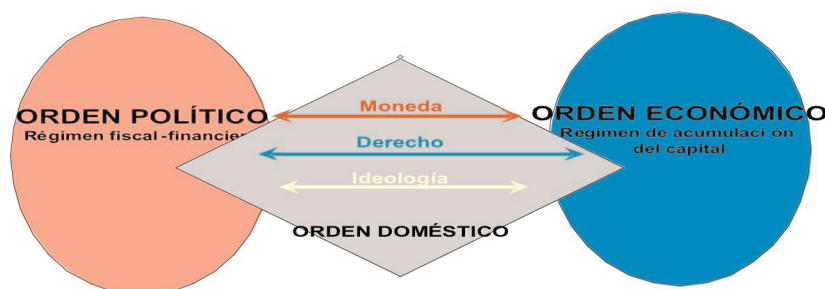


## Moneda y aduana, su protagonismo en la salida de la crisis argentina

José Sbattella

El sector financiero y el sector fiscal pueden ser abordados de manera conjunta en tanto ambos constituyen instrumentos de interpretación de la escuela regulacionista.

Siguiendo el esquema teórico desarrollado por Bruno Theret, el orden social puede ser explicado en función de tres órdenes: el **orden político**, que es el del Estado, y cuya lógica es la acumulación de poder y la reproducción del mismo; el **orden económico**, cuya lógica es la reproducción de capital; y el **orden doméstico**, que es la reproducción de la población y sus leyes. Los tres órdenes se relacionan, a su vez, principalmente por medio de tres mediaciones: la **moneda**, el **derecho** y los **valores ideológicos** que identifican una sociedad.



En contraposición con la interpretación de la escuela neoclásica, que considera la moneda sólo en su dimensión “instrumental” (un instrumento de intercambio), la teoría regulacionista considera la moneda como parte de un sistema de relaciones sociales, de modo tal que el sistema monetario no puede entenderse sin ser puesto en relación con el sistema político y económico. El orden político tiene un *régimen económico fiscal-financiero* que lo vincula al funcionamiento de la moneda. El régimen del Estado y la política fiscal tienen mucho que ver con el esquema que sostiene la credibilidad de la moneda y del Estado.

### Las cuasimonedas

En Argentina se produjeron fenómenos vinculados a la moneda que mostraron las limitaciones de la interpretación financiera tradicional sobre lo que se puede hacer y lo que no en política económica del Estado. Nos referimos al fenómeno de las cuasimonedas o monedas provinciales.

Las monedas provinciales no nacieron precisamente con un espíritu de “experimentación” teórica. Sin embargo los imprevisibles resultados de esta implementación práctica tuvieron repercusiones que alcanzaron el ámbito teórico, al evidenciar algunas de las limitaciones de las interpretaciones tradicionales.

En realidad, las monedas provinciales surgen en respuesta a la necesidad de las provincias ante la quiebra del Estado provincial y la supresión del endeudamiento. El estado

provincial emite los bonos para pagar sueldos, jubilaciones y proveedores. Los receptores, a su vez, los utilizan para pagar impuestos provinciales, nacionales, servicios públicos, y en la provincia de Buenos Aires también para consumo final.

Llegamos a tener dieciséis tipos distintos de cambio multilateral en la crisis de 2001, y los depósitos de los bancos quedaban neutralizados.

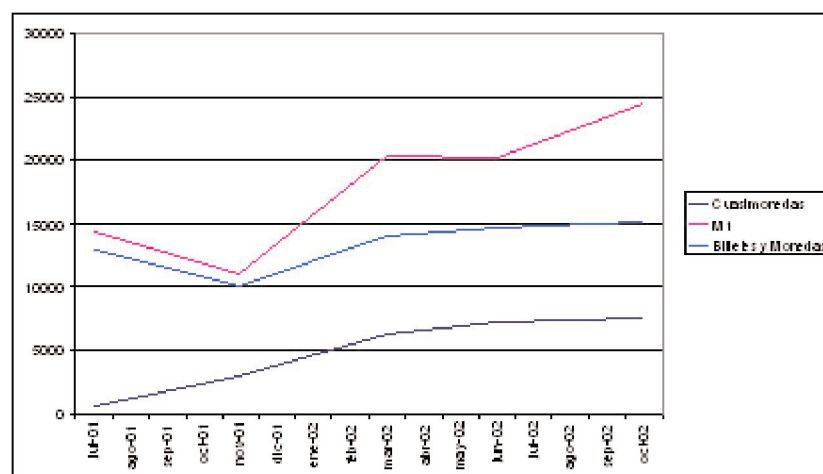
La proporción en que aparecieron mostraba la importancia que cada jurisdicción fue asumiendo. *Las cuasimonedas llegaron a representar casi la mitad de la masa circulante desde el momento en que se emitieron, en julio de 2001, hasta octubre de 2002.*

El Estado nacional llegó a emitir, debido a su crisis propia, los Lecop en un 42 %, y el patacón de Buenos Aires fue el 36 %. El resto de los bonos, con mayor o menor suerte, no llegó a tener la paridad que alcanzó el patacón.

### Expansión de cuasimonedas provinciales y nacionales.

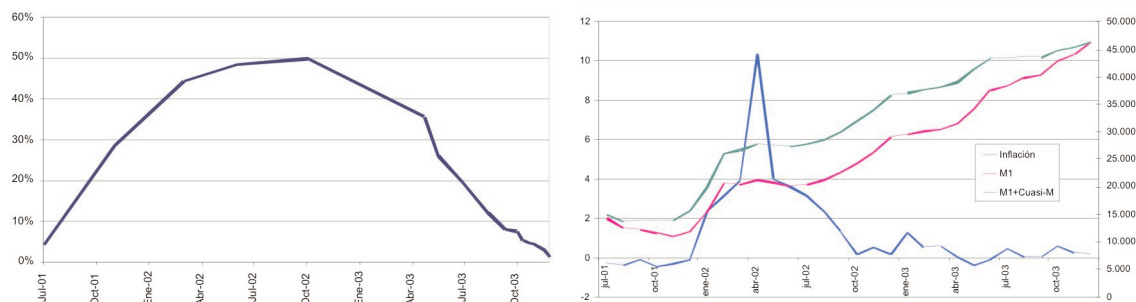
En millones de \$ de Valor Nominal

(Fuente: BCRA)



Participación de las cuasimonedas de cada provincia y nación según \$VN al 31 de enero de 2003

Cuasimonedas	Porcentaje de participación sobre \$VN
Lecop (Nación)	42,8%
Patacón (Buenos Aires)	35,4%
Lecor (Córdoba)	8,5%
Federales (Entre Ríos)	3,3%
Bocanfor (Formosa)	1,1%
Bocade (Tucumán)	2,2%
Bonocat (Catamarca)	0,7%
Quebrachos (Chaco)	1,3%
Cacacor (Corrientes)	3,2%
Petrom (Mendoza)	0,9%
Bocade A (La Rioja)	0,6%
Total	100,0%



La recuperación de la soberanía monetaria se produce sobre fines de 2002 y termina en octubre de 2003.

Hay un programa que se llama Programa de Unificación Monetaria (PUM: el nombre quedó justo, porque no se sabía si Argentina volaba o no), por el que las provincias se comprometen a no emitir más cuasimonedas y el estado rescata, por letras de cancelación de obligaciones provinciales, estas monedas y la propia, el Lecop. Se emite deuda por 7.595 millones el 31 de enero de 2003, y en agosto de 2003 ya se había logrado canjear el 50 %, y el 100 % en diciembre de 2003. Es decir, el fenómeno duró dos años. Para la estadística financiera, para el Fondo Monetario, eran letras de tesorería, no era masa monetaria. Pero en la práctica, casi el 50 % de la masa monetaria que circuló en Argentina en ese momento eran bonos provinciales.

#### Recuperación de la soberanía monetaria del Estado nacional

- Por medio del decreto 743/03 fechado el 28 de marzo de 2003, el gobierno crea el Programa de Unificación Monetaria (PUM) al cual adhieren por ley provincial las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Tucumán, Catamarca, Chaco, Corrientes y Mendoza, rechazando la invitación La Rioja.
- Las provincias se comprometen a no emitir más cuasimonedas en el futuro, según resolución 266/03 del 9 de abril de 2003, aunque las jurisdicciones y Nación cortaron las emisiones en octubre de 2002.
- Se incluyen en el rescate las Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales (LECOP) mediante decreto 957/03 del 23 de abril de 2003.
- A partir de mayo de 2003 comienzan a efectivizarse los rescates de cuasimonedas provinciales y nacionales por billetes.
- Se emiten los BODEN 2011 y 2013 en pesos por \$6.800 millones y 1.000 millones de valor nominal respectivamente. Se canjea deuda en letras por deuda de largo plazo.
- El total de cuasimonedas provinciales y nacional a rescatar al 31 de enero de 2003 (fecha de corte elegida) llegaba a \$ 7.595 millones de valor nominal, no entraban /48 millones en Bodega (A) de La Rioja.
- En agosto de 2003 ya se había logrado canjear el 50% de las cuasimonedas, en noviembre el 75% y para finales de diciembre el 100%.

Aunque una de las teorías tradicionales sostenía que esto podía generar una expansión inflacionaria, no fue lo que ocurrió en la práctica. Por el contrario, los mayores montos se emitieron cuando ya la tasa de inflación era pequeña.

Este esquema de financiamiento de letras de tesorería por cuasimonedas tuvo algunos **efectos positivos**. Entre ellos, la *reactivación de las economías provinciales en el período de aguda crisis y retracción*. Por otro lado, *no generó inflación, evitó la fuga de capitales de los circuitos de acumulación provinciales, frenó la corrida del dólar* (las cuasimonedas no eran canjeables directamente por dólar, o sea que redujeron las importaciones, porque había que comprar en el mercado interno).

La confianza, que es lo que explica de alguna manera los tipos de cambio diferenciales, tenía que ver con la credibilidad de los gobernantes. No estaba muy claro quiénes firmaban estos billetes: en algunos firmaba el gobernador, en otros el tesorero, en otros el contador, y los más raros de todos eran los del trueque, que no tenían nadie que garantizara. Pero a pesar de los avales imprecisos, estos billetes circularon. Este hecho puso en crisis la interpretación tradicional de que esto era pecado y no serviría para nada.

El sistema de cuasimonedas también tuvo **efectos negativos**: *el Estado ya había perdido la política monetaria, y con los cuasibonos la perdió del todo*. Hubo una restricción con estas transacciones para vender entre provincias. Hubo, salvo en la provincia de Buenos Aires, la imposibilidad de pagar impuestos nacionales, cosa que habría dado más liquidez y habría mejorado la paridad de muchas monedas. En efecto, se llegó a correr el riesgo de la disolución del Estado nacional y la discusión eventual de un nuevo pacto fiscal.

El resultado final del PUM fue que las provincias involucradas cubrieron esto con deuda con el Estado Nacional, o sea, perdieron nuevamente la soberanía monetaria y quedaron endeudadas por los bonos de coparticipación (los BODEN) garantizados por el fondo de coparticipación federal. Así, el Estado nacional recuperó su soberanía monetaria. Estos fueron los resultados de dos años de crisis.

#### Resultados finales del Programa de Unificación Monetaria

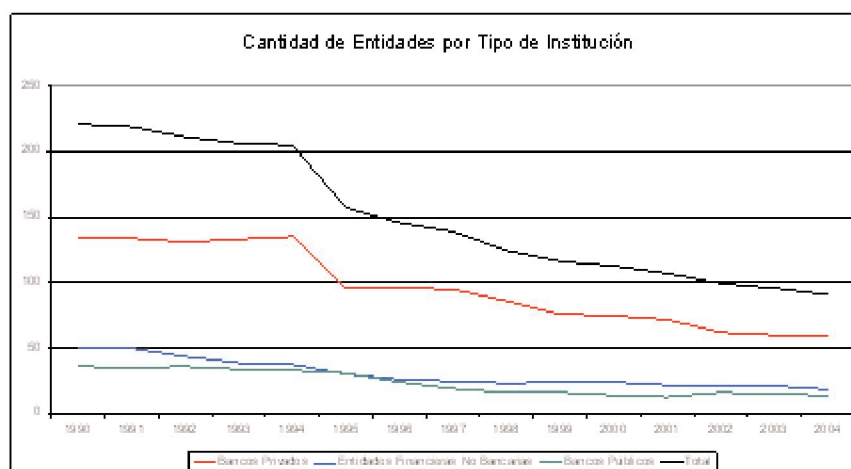
- Al producirse en una etapa de recuperación, la inyección de pesos no genera inflación y le aporta un impulso más.
- Las provincias involucradas ven recortados los ingresos de la Coparticipación Federal para pagar los BODEN emitidos por la nación para recuperar las monedas provinciales.
- Aumenta la deuda del Estado nacional en pesos por el monto de la emisión de BODEN 2011 y 2013
- Los BODEN son aceptados por el Banco Central a valor nominal, abriendo la posibilidad del banco de hacer política monetaria canjeando los bonos en stock por pesos
- Se recupera la soberanía monetaria del Estado nacional

#### El sector financiero luego de la convertibilidad

Un tema íntimamente relacionado con el sistema monetario en la crisis y su salida es lo que pasó con el sector financiero. El sector financiero comienza a ordenarse con la superación de las crisis fiscales provinciales, recomponiéndose con lo que quedó de los bancos en Argentina. Asimismo, se recomponen las reservas del Banco Central y el Estado en su conjunto tiene superávit fiscal.

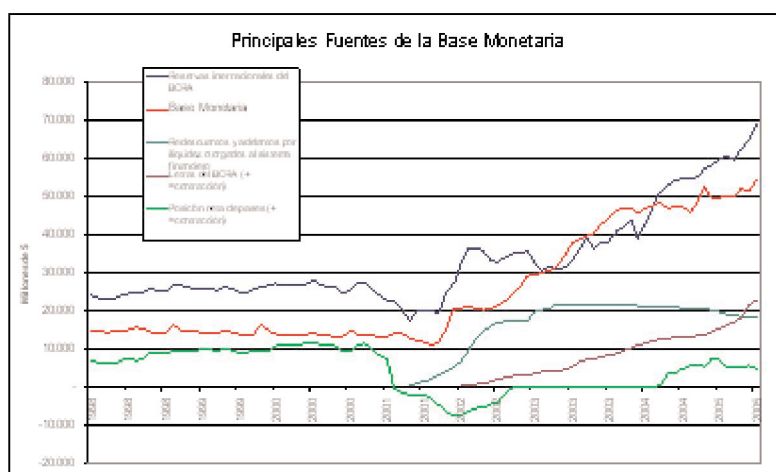
En 1990, los operadores son alrededor de doscientos y bajan a menos de cien en 2005. Es decir, hubo un achicamiento de los operadores. La banca extranjera se retira, y lo que quedó del estado se achica.

## Disminución operadores.



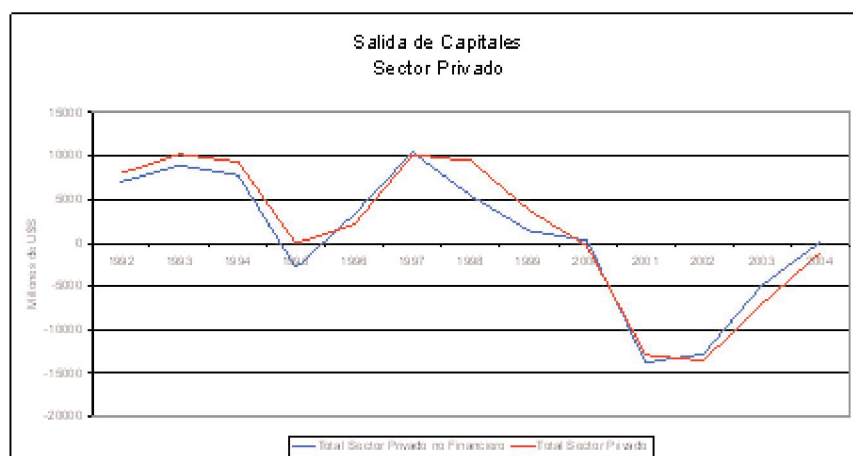
Lo que interesa recalcar aquí es que la reserva en pesos del Banco Central está por encima de la base monetaria, y a partir del 2003 se empiezan a emitir letras de tesorería y pases de tesorería para restringir la expansión monetaria que está dando la acumulación de reserva, como una situación de política buscada por el Banco Central. O sea, no hubo expansión de la base monetaria sino una política restrictiva.

## Suba de reservas y restricciones a la expansión monetaria.



En 2005 por primera vez vuelven a ingresar en la Argentina capitales netos, después de todo este periodo de fuga.

## Freno de fuga de Divisas.

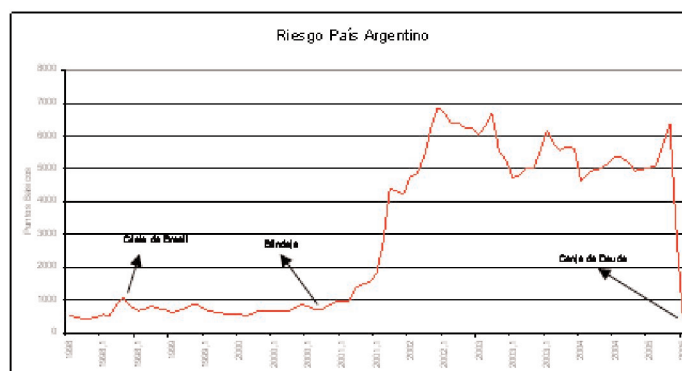


Otro indicador fue el riesgo país, que se disparó durante toda la década de los noventa. Éste constituye el reflejo de la mirada de actores extranjeros (especuladores) sobre nuestro sistema financiero.

Es durante el período de renegociación de la deuda que el indicador llegó a siete mil, siendo de 500 el valor estándar. Y prácticamente ahí se dejó de pensar en el riesgo país en la Argentina, porque todo dependía de la negociación.

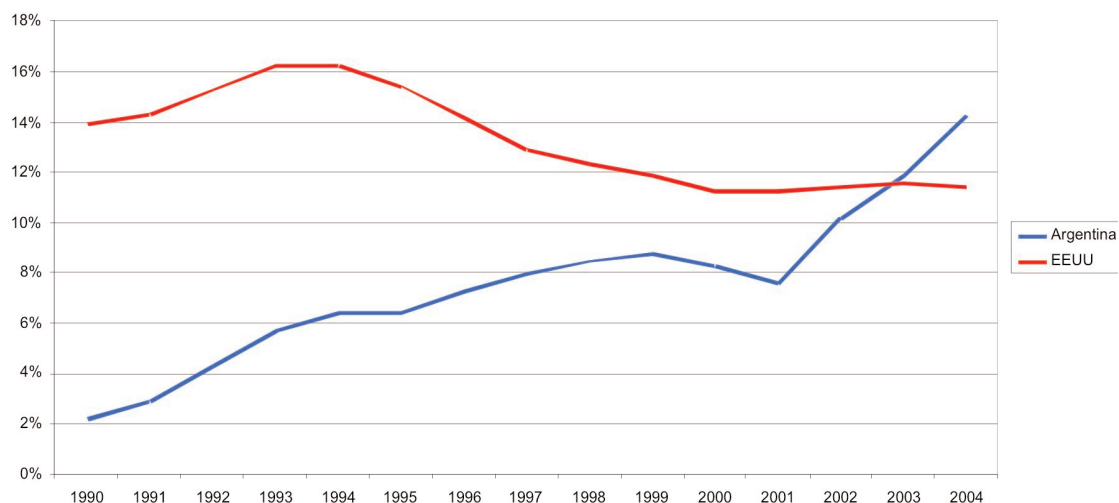
Ahora, misteriosamente, el riesgo país bajó a menos de lo que estaba en promedio en los años noventa. Después de la negociación, con el *default*, el riesgo país de Argentina es menor que el de Brasil, una situación que tiene que ver con las expectativas que están teniendo el sector financiero y algunos operadores internacionales sobre lo que está ocurriendo.

## Baja a menor valor que los 90.



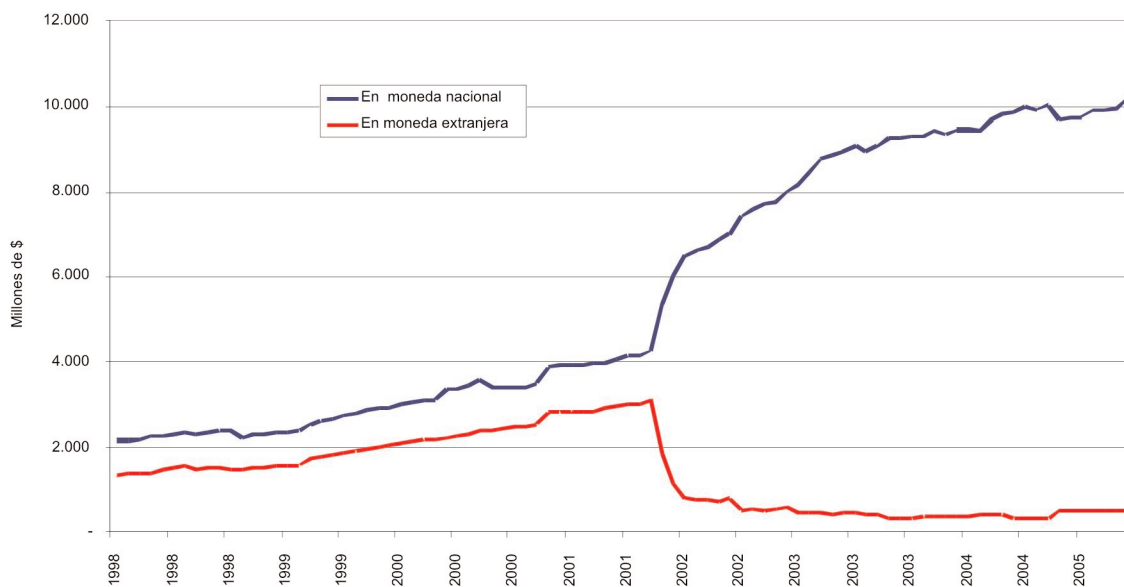
La monetización era baja en los noventa, pero a partir de la devaluación se incrementa de tal manera que el grado de circulante sobre la economía pasa a estar en un estándar internacional.

Grado de Monetización  
M1/PBI



Respecto del impacto en los incobrables en el sector financiero, se registra un lento incremento que se estabiliza sobre el final del 2005.

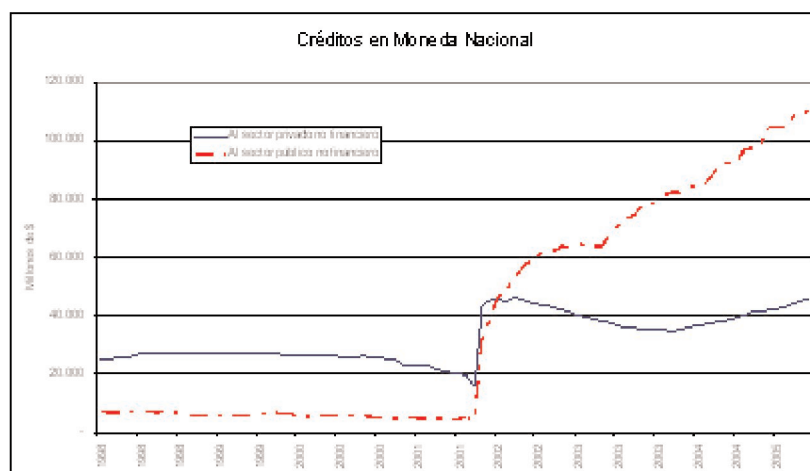
Créditos Irrecuperables



Este cuadro es importante para la interpretación de lo que está pasando con el destino del crédito. El sector financiero nuevamente funciona destinando al sector público la mayor parte del crédito que entrega, alrededor de 100 mil millones de pesos. El crédito al sector privado, en cambio, se encuentra estancado desde el año 2001. Los préstamos hipotecarios tampoco crecen. Claramente, el sector privado no recibe crédito del sector financiero.

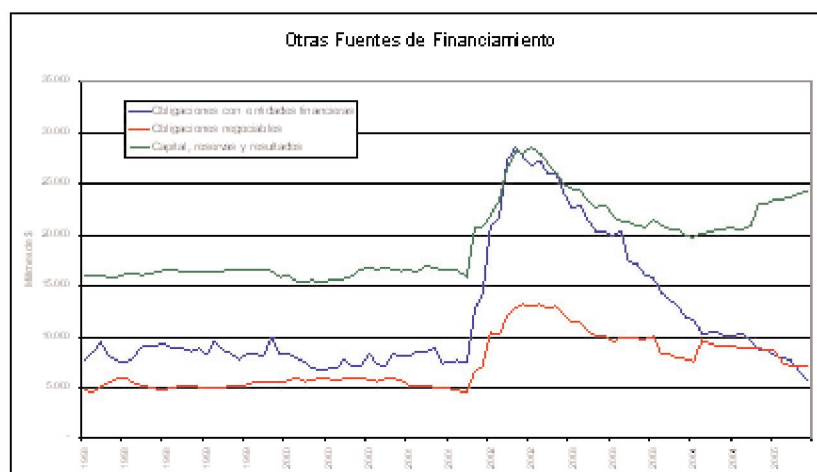


## La banca financiera al sector público.



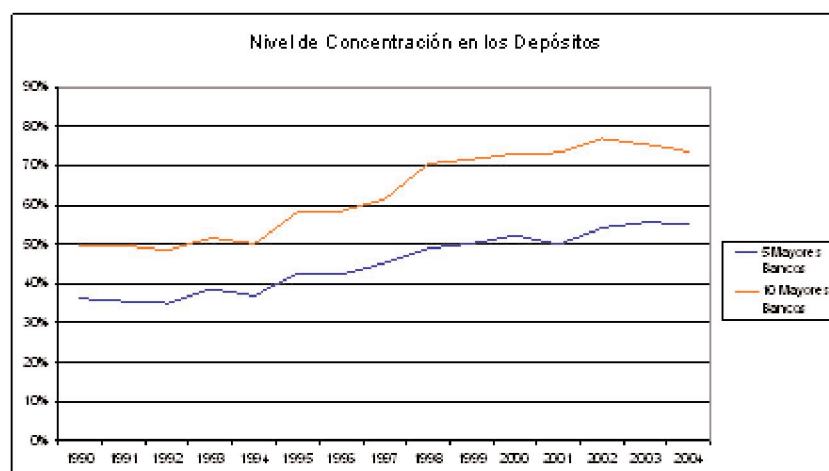
Debido a la falta de crédito, el sector privado utiliza formas de financiamiento no bancarias: financiamiento con capital propio, es decir, las empresas que sobreviven en el circuito se están autofinanciando con su propio capital y no están recurriendo al sistema financiero. Esto es lo que salta de los gráficos cuya fuente es el Banco Central.

## Autofinanciamiento del sector privado



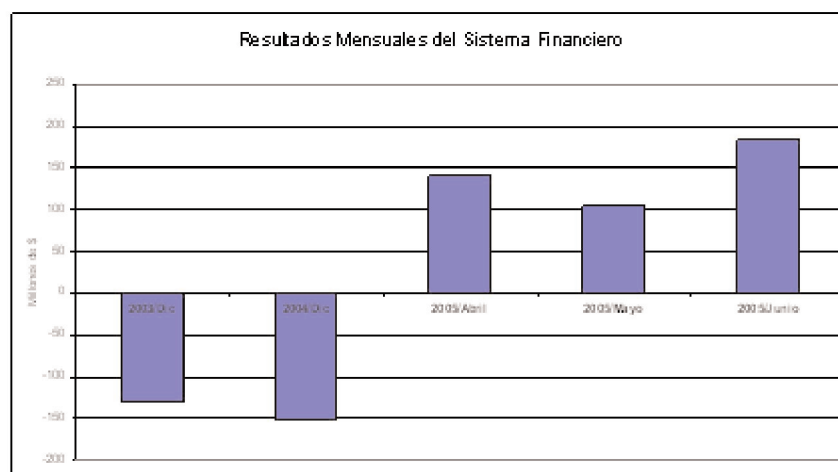
Respecto de la concentración de los depósitos, ésta continúa; el 70 % lo tienen aproximadamente los diez bancos más importantes. Ese proceso de concentración de operadores financieros continuó después de 2001, y lo mismo pasa con los préstamos, que más del 70 % está en los diez primeros bancos, de los cuales cuatro son estatales y seis privados.

## La concentración bancaria persiste



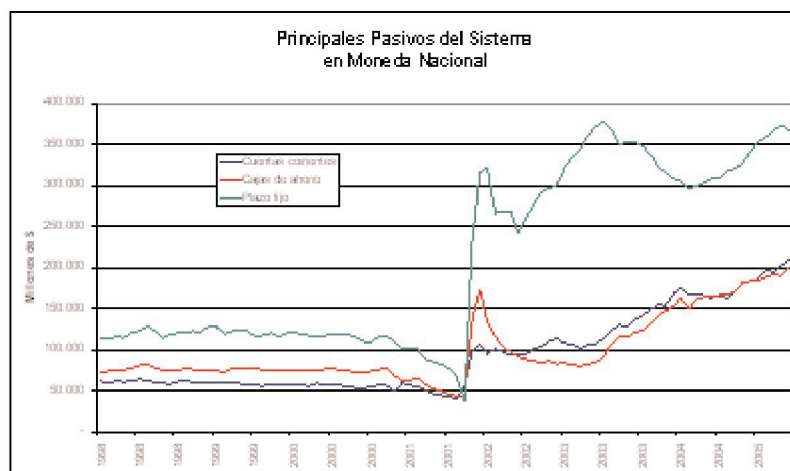
En el esquema de la rentabilidad bancaria, a partir de 2005 empiezan a tener rentabilidad, después de tres años, los balances del sector financiero, que muestran tasas de ganancias positivas.

## La banca es rentable nuevamente



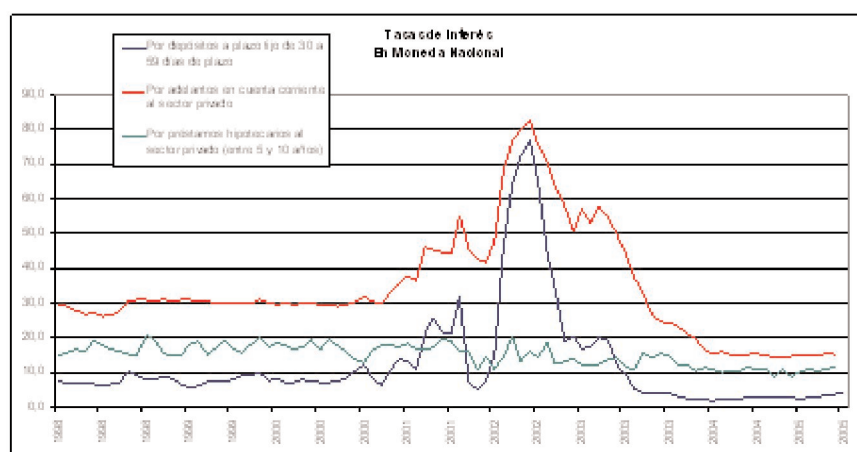
Y todos los pasivos del sistema, o sea los préstamos, continuaron y no se fueron del sistema. En suma, la confianza en el sistema ha sido recuperada.

## El retorno de la confianza



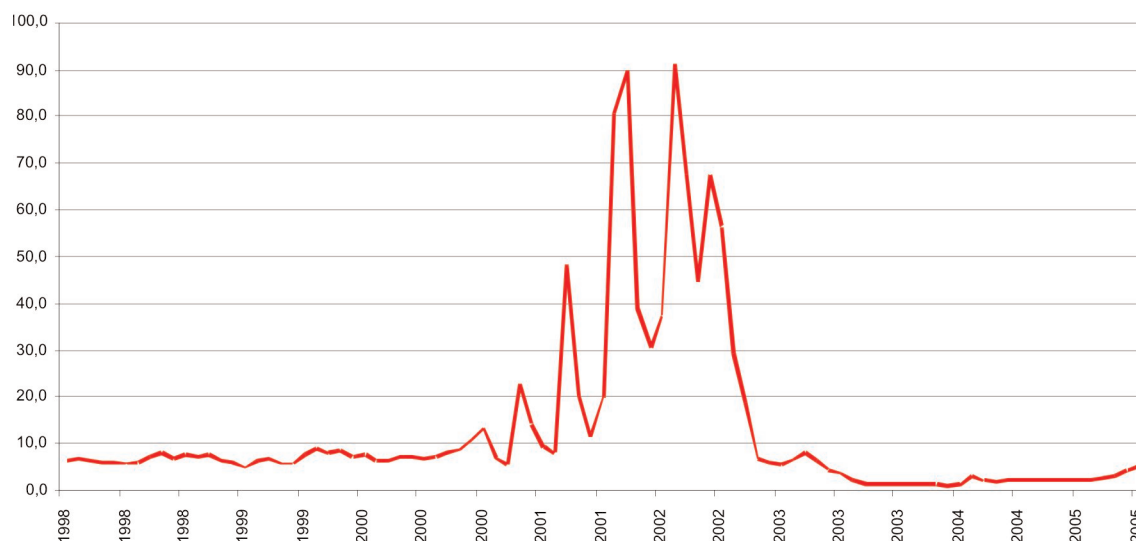
El miedo de la salida de la convertibilidad era que el dinero la plata se fugara o no volviera al sistema bancario. Salvo después de la devaluación, del pico y la primera bajada después de cambiar la paridad, se recuperaron casi todas las operatorias del sistema en pesos. Las tasas de interés en pesos, a grandes rasgos, son menores que las de los noventa.

## Tasas de interés más bajas que en los 90



Un indicador que también nos tuvo a maltraer es la tasa *call* de los bancos; salvo el período en que se suspendieron los préstamos, a la salida de la devaluación, en promedio es más baja que en los noventa.

Tasa de Call Interbancario



### A modo de conclusión

Hoy en día podemos afirmar que la soberanía monetaria se ha recuperado: el peso ha unificado el espacio de acumulación. Por otra parte, y a pesar de todas las dudas expresadas, se recuperó recientemente el funcionamiento bancario: el Banco Central aún existe y el Banco de la Nación es el principal banco nacional. Puede entonces decirse que la banca estatal permanece fuerte.

Si bien las cuasimonedas ya han desaparecido, el tema de las monedas sub-nacionales no debe ser dejado de lado ya que puede dar lugar a posteriores investigaciones. El planteo de la existencia de monedas subnacionales como posibilidad no es sólo excluyente de nuestro país. Algunos economistas irlandeses y de otros países europeos están preocupados por la homogeneidad que presenta el Euro y cómo esa homogeneidad está deteriorando circuitos productivos regionales; por eso están planteando la posibilidad de que existan monedas subnacionales dentro de Europa. Para ellos ha sido todo un hallazgo el caso argentino.

Es posible presumir que las provincias no habrían sobrevivido como estados, y la Argentina no habría pasado este mal trago de la crisis si no hubieran intentado recuperar la soberanía monetaria federal. Entonces, contra la teoría de que sólo debe haber una moneda, aparece como desafío teórico la discusión de la posibilidad de monedas regionales en espacios mayores. Esta posibilidad cuestiona seriamente toda la visión neoclásica de la moneda instrumental, porque podría rediscutirse todo el esquema de paridades distintas dentro de un espacio.

En cuanto a lo ocurrido con el sector financiero, encontramos que el mismo continúa con la matriz generada en 1977:

- sigue la misma ley de entidades financieras y siguen la concentración y la desregulación.
- sigue prestando al sector público
- continúan, con la misma violencia que antes, las restricciones al crédito para las

pequeñas y las medianas empresas, que no pueden autofinanciarse ni tienen acceso al crédito

El sector público es el deudor preferencial del sistema financiero, el único dispuesto a pagar altas tasas de interés. El sector privado, en cambio, tiene necesidad de una tasa de beneficio más grande que la tasa de interés, por lo que no ofrece al sector financiero la misma rentabilidad.

Pero, ¿por que el Estado paga estas tasas?. La teoría ortodoxa dice que para frenar la inflación es necesario aumentar las tasas de interés, de manera de neutralizar el circulante. Por otra parte, al emitir bonos, el Estado extrae dinero de circulación. En Argentina, la situación se agrava porque el saldo favorable del comercio exterior aumenta la oferta de dólares. El Banco Central los compra para mantener su precio en 3 pesos. En consecuencia, la cantidad de pesos circulante aumenta. Y para frenarla, el Banco Central neutraliza el circulante emitiendo letras del Estado para que sean compradas por los privados.

En fin, la estructura institucional propia del modelo de valorización financiera aún está vigente. Para alterar su lógica, es necesario repensar el rol del Banco Central y la relación del Estado con el sistema financiero. En este sentido, la tasa de interés pagada por el Estado debe bajar, y debemos interrogarnos sobre la existencia de tasas de interés positivas en el sector financiero (tasas que sobrepasan el nivel de inflación). Por su parte, el Estado debe disminuir la emisión de títulos de deuda en lugar de recurrir progresivamente a ella como política monetaria.

### ***La moneda, el sistema fiscal y la problemática aduanera***

Como hemos dicho al comienzo, el régimen del Estado y la política tributaria tienen mucho que ver con el esquema que sustenta la credibilidad de la moneda y la credibilidad del Estado.

En las sociedades modernas, la moneda deriva del poder de imperio del estado, teniendo en cuenta que el punto de partida del sistema fiscal es el monopolio de la fuerza legítima. En este sentido, el **impuesto** forma parte del funcionamiento de la lógica de acumulación del poder. Se lo puede definir como *lo que el vencido paga al vencedor*. Así es como lo define el diccionario. Y el carácter progresivo o regresivo del sistema define los ganadores o los vencidos: si el sistema fiscal es progresivo, los que pagan son quienes tienen el poder económico. Y el ser ganador o vencido tiene que ver, precisamente, con el ejercicio del poder de imperio del Estado.

En la Argentina no se pudo poner impuesto a las ganancias, a pesar de que hubo intentos durante sesenta años. El único avance que hubo fue un impuesto a las ganancias sucio, como son las retenciones a las exportaciones. Pero al menos ese es un impuesto, en términos microeconómicos, al monopolio de las empresas exportadoras, que no son más de diez. Los símbolos de un espacio soberano son dos: la moneda, que define un espacio de acumulación de capital, y la aduana que le pone la frontera. Estos dos símbolos en Argentina casi desaparecen: la moneda, por la dolarización, y con la aduana, todos los que hemos vivido en Argentina vimos lo que pasó; la aduana paralela, contrabando de armas, el esquema de contrabando del oro y la entrada absolutamente sin restricciones de todos los productos importados como política de estado. El contrabando también era política de estado en la década de los noventa, porque se lo utilizaba para controlar los precios internos.

Entonces, en este esquema, en el sistema tributario vigente, el tema aduanero pasa a tener mucha relevancia por lo que implica en la política económica de estado. Y lo que implica después de la salida de la convertibilidad la recaudación de la aduana por impuestos que nuevamente pasaban a ser importantes, como los impuestos a las exportaciones y a las importaciones.

El sistema tributario fue funcional a cada etapa económica en la Argentina; quizás a diferencia de un país central como Francia, el poder diseña el sistema tributario, de acuerdo con los intereses de cada etapa.

En la primera etapa de la Argentina, hasta 1930, de la misma manera que hay un sistema tributario funcional al esquema primario exportador, hay una aduana que funciona en el mismo sentido y sólo le cobra impuestos a la importación, que es un impuesto al consumo.

En el proceso de sustitución de importaciones, la Aduana pasa a tener un rol protectionista, con aranceles muy altos, y con la colaboración del IAPI<sup>1</sup>, el instituto que controlaba el comercio exterior, pasa a definir un mercado interno protegido.

En el modelo de acumulación financiera que nos tocó vivir después de 1976, el debilitamiento del control fue el objetivo y no un error de administración. La facilitación del comercio se impulsó a fondo: la Aduana de los noventa, en un contexto de desregulación y retiro del Estado; con la apertura externa como control de precios internos; la inexistencia de una política de protección al mercado interno; la concepción internacional, que impulsada desde la OMC, tiende a eliminar las fronteras, casi hace desaparecer la institución aduanera.

Los bajos aranceles; la ruptura de la zona primaria aduanera y la aceptación de 180 depósitos fiscales privados, las aduanas domiciliarias (la empresa tiene ingreso directo a su depósito y recién ahí la Aduana lo puede controlar); la propuesta de apertura de las aduanas-factorías (empresas que pueden exportar sin pasar por aduana y hay que ir a fiscalizarlas a las empresas); 24 zonas francas, un récord histórico de los países periféricos, conformaron el marco que acompañó el deterioro institucional del organismo.

El punto crítico del esquema aplicado se relaciona con la concepción del papel de la aduana, que tiene funciones más allá de lo económico: en el control de la seguridad, en el control del medio ambiente, en el control sanitario y en el control de calidad.

El Fondo Monetario puso su hombre en la AFIP. Y la visión del Fondo Monetario era un mundo sin fronteras y el ALCA que venía. Y por lo tanto la aduana no tenía sentido. Entonces, más allá de las interpretaciones sobre el grado de corrupción que podía haber en la aduana, la visión que yo tengo después de haber trabajado allí es que en realidad creían que no iba a existir más la aduana en Argentina, que desaparecería con el ALCA y desaparecería la frontera, y entonces las funciones de la aduana serían absorbidas por la intervención de la AFIP. Esto es en 1997, cuando desaparece la aduana como estructura institucional.

En la Argentina, entonces, se facilitó el comercio y se restringió el control. Esto hizo perder de vista la función estratégica de la aduana en tres sentidos: la seguridad, la recaudación y la política económica. En la seguridad, el 11 de septiembre puso un tope a esto, porque hay una exigencia internacional. La agencia de aduana de Estados Unidos en este momento tiene una política de exportar la frontera: ya instaló en EXORGAN, una de

---

1 IAPI, Instituto Argentino de Promoción del Intercambio. Fue disuelto después del golpe de Estado de 1955.

las agencias más fuertes de Estados Unidos después de la CIA, cinco aduaneros norteamericanos. Y ellos ya están controlando desde acá lo que sale para Estados Unidos. Esta situación es producto de la imposibilidad de que, con presupuesto propio y con los recursos del estado argentino, la Aduana argentina tuviera su propia política y no dependiera de la donación de, por ejemplo, un escáner de contenedores que hizo Estados Unidos ahora. Respecto de la recaudación, ésta jerarquizó a la aduana en el modelo institucional argentino, y la política económica tiene necesidad de proteger el mercado interno y solventar o ayudar a la política exportadora de las PyME.

Hoy la necesidad de la Aduana cambió con el modelo económico. No es lo mismo que en los noventa, tiene que recuperar autonomía, atribuciones, el rol en la política económica, recursos y poder de policía. La Argentina terminó los años noventa desarticulada en la política de frontera. Hay allí siete organismos superpuestos que tienen independencia operativa y dependían de tres ministerios. La Policía Aduanera y el SENASA, que es el sistema de sanidad animal, dependían del Ministerio de Economía. Gendarmería, Prefectura Naval y Migraciones dependían del Ministerio del Interior, y la Policía de Seguridad Aeroportuaria fue disuelta por un caso de tráfico de drogas, porque ellos realmente tenían protegidas las pistas, eran los únicos que podían entrar en las pistas y no permitían que entraran las otras fuerzas, incluida la Policía Aduanera. Esta desarticulación no puede decirse que haya sido un error de administración: esto fue pensado para un país que iba a disolverse en un espacio mayor en el que estas fuerzas pasaban a ser policía interna. Entonces, en el marco de una política exterior de un Mercosur, ese Mercosur deberá tener aduana, y no puede tener la Argentina siete organismos separados superpuestos, haciendo su propia política. Tienen que depender de un ministerio, tiene que haber un poder de policía coordinado, y no esta independencia regional, que es de alguna manera operativa, que posibilitó lo que pasó en Argentina con Southern Winds, que posibilita que se esconda la información y que no haya transparencia en este tema.

Entonces, más allá de lo que pase en nuestro país, las sugerencias internacionales son fuertes. A partir del 1 de enero de 2006 se inicia el cobro del arancel externo común, y hay que cobrarlo, y no puede haber superposiciones. Además hay un proceso institucional que inevitablemente esta funcionando, mas allá de los gobiernos, y que de alguna manera tiene que discutir su código aduanero y su política aduanera.

Pero si no tenemos política aduanera propia, no podemos discutir la política aduanera del Mercosur. Entonces, la cuestión institucional que se viene es si vamos a seguir teniendo este desorden en la coordinación de los organismos del Estado en la frontera para poder sentarnos en el Mercosur a discutir con otros países una frontera ampliada del mismo.



## **Estrategia para la inserción financiera internacional de la Argentina en el marco del Plan Fénix\***

Alejandro Vanoli

El presente trabajo, efectuado en el marco del Plan Fénix, se centrará en presentar algunos lineamientos para una adecuada inserción internacional de la Argentina y un conjunto de políticas macroeconómicas que sean consistentes con un proyecto de desarrollo con equidad, que modifique una vinculación internacional dependiente que ha provocado, en Argentina y en otros países de América Latina, repetidas y profundas crisis en las últimas tres décadas.

Es bastante conocida la inadecuada inserción internacional de América Latina en general y de la Argentina en particular, en las últimas tres décadas, tanto en el aspecto comercial como en el plano financiero. Estamos hablando de un vínculo dependiente que en general fue agravando los problemas estructurales de las economías subdesarrolladas, y por otra parte fue generando situaciones de vulnerabilidades y de crisis, significativas, frecuentes y persistentes.

Es menester recordar la secular brecha externa, situación que la Argentina vivió durante la vigencia del modelo agro exportador, hasta 1930, y persistió también durante el proceso de sustitución de importaciones (ISI), hasta mediados de la década de los setenta.

Con acierto, José Antonio Ocampo caracterizó al período ISI como un modelo de industrialización dirigida por el Estado, una etapa donde se registraron algunos avances en la superación de los obstáculos estructurales para alcanzar el desarrollo. La ruptura del modelo de sustitución de importaciones agravó dichos obstáculos, al no haberse completado las etapas necesarias para avanzar hacia un proceso de desarrollo.

En ese sentido, uno de los mecanismos fundamentales de dependencia y subdesarrollo en América latina es la generación de una considerable deuda externa, que se constituyó en una restricción significativa en las últimas tres décadas, generando un círculo vicioso de transferencia externa, déficit fiscal, alta inflación, bajo crecimiento y creciente desigualdad, que se cristalizó de manera especial en la Argentina, en la década de los '90.

De esta manera, la restricción externa de la deuda tiene dos condicionantes. Por un lado, la brecha externa en sí, que se produce por la magnitud de los pagos externos, generada por la suba en las tasas de interés internacionales, que acumuló atrasos que engrosaron aún mas el capital de la deuda externa pública y privada. Por otro lado, los acuerdos con el FMI motivados por la necesidad de refinanciar los vencimientos de deuda, atados a condicionalidades macro y a "reformas estructurales", fueron agravando las deficiencias estructurales propias del subdesarrollo, por los nocivos efectos que el ajuste fiscal permanente, esto es una caída vertical de la inversión pública, y el achicamiento y virtual desarticulación del Estado, la reducción significativa de los presupuestos de ciencia y tecnología y educación, que fueron, no solo reduciendo el nivel de crecimiento, sino condicionando las perspectivas de industrialización y desarrollo de las décadas de los '80 y '90 en América Latina y particularmente Argentina.

---

\* Este texto es el resultado de la desgrabación de la conferencia pronunciada en el seminario, pero revisada por el autor.

Las crisis de los años 80 y 90 en América Latina provocó que, además del colapso del Estado, las empresas nacionales tuvieran un contexto de severa restricción financiera y achicamiento del mercado, que afectó la rentabilidad de los sectores productivos; de esa forma muchas firmas fueron cerrando o fueron adquiridas por empresas transaccionales, generándose en muchos casos un dualismo propio de economías de enclave, sin integrar eslabonamientos productivos que favorecieran un desarrollo nacional integrado como en la época ISI de los años '40 a '70.

Este cuadro de retroceso económico y social contrasta con lo ocurrido en otras experiencias internacionales como es el caso de los países asiáticos, que en los años '60 partieron de situaciones de atraso y de subdesarrollo. Estos países tuvieron un vigoroso proceso de desarrollo en las últimas tres décadas, apenas interrumpido por la crisis de 1997 por los efectos de la apertura de la cuenta capital, que puntualmente las afectó, pero que corregida la estrategia cambiaria y de apertura financiera a ultranza, pudieron retomar rápidamente su proceso de desarrollo, proceso donde convergieron una articulación virtuosa del sector público y privado nacional, para producir una acumulación de capital, un sostenido proceso de inversiones y un crecimiento progresivamente inclusivo.

En este sentido resolver tanto la restricción para efectuar los pagos externos como para efectuar políticas autónomas orientadas al desarrollo con equidad, es algo fundamental, para poder avanzar en un modelo alternativo en el marco del Plan Fénix que restablezca el proceso de desarrollo y avance hacia la equidad distributiva.

Ello implica apartarse de las políticas neoliberales que se implementaron en Argentina a fines de los años '70 y en particular en la década de los 90. Hablamos de inconsistencias fundamentales como la apertura de las importaciones, la liberalización de la cuenta capital, la llamada "reforma del Estado", las privatizaciones, la desregulación de la economía en general, que fueron generando las condiciones para que se produzca el déficit gemelo estructural; una situación de déficit externo y déficit fiscal -que fueron solamente mantenidas al amparo del ingreso de capitales financiero en la década de los '90- o sea un modelo de ajuste y endeudamiento, y que implosionó en Argentina en 2001.

Todo esto se vio agravado obviamente por otras políticas como, por ejemplo, la reforma previsional, esto es la privatización de la seguridad social y una serie de reducciones impositivas a favor de los sectores privilegiados que generaron un des-financiamiento del Estado que obligó a efectuar ajustes adicionales que terminaron generando una situación de recesión estructural que desembocó en una depresión y provocaron una redistribución cada vez más regresiva del ingreso, que generó condiciones de pobreza e indigencia inéditas en Argentina.

En ese contexto, hay que mencionar algunos elementos agravantes como la renuncia a la posibilidad de efectuar una política monetaria y cambiaria a partir de la instauración de la "caja de conversión" esto es la convertibilidad, que se transformó en una restricción adicional, esto es la imposibilidad de generar políticas que pudieran regular el ciclo económico, agravado aún mas por la ausencia de una política fiscal compensatoria.

La ausencia de políticas que pudieran compensar los efectos del ciclo económico, dada la naturaleza intrínsecamente pro-cíclica de la convertibilidad, que provoca un auge ante ingresos de capital financiero -debido a los diferenciales entre la tasa de interés interna y externa- cuando se produce la estabilización inflacionaria. Esta afluencia de capital financiero generó una situación de atraso cambiario, que consolida una crisis en la economía real, situación que acelera una fase de salida de capitales, que en el marco de la convertibilidad, provoca una crisis deflacionaria y recesiva.

Para salir de ese marasmo hemos presentado una serie de propuestas de política, una serie de medidas que deberían contribuir, desde el punto de vista de una inserción internacional racionalmente autónoma y consistente, un cambio de las políticas macro, monetarias, cambiarias, y las políticas externas de naturaleza comercial y financiera, a efectos de poder eliminar o minimizar esta brecha externa estructural agravada por el modelo neoliberal y de esta forma contribuir a crear un nuevo modelo económico que tienda a asegurar el desarrollo con equidad.

En estos últimos dos años, la economía Argentina se ha recuperado, otras economías latinoamericanas también están creciendo, actualmente ya existe un proceso de crecimiento neto en Argentina, pero aún no se está produciendo un proceso de desarrollo, entendiendo como desarrollo a un proceso de transformación estructural, transformación productiva que permita generar un proceso de crecimiento sostenido, y sostenible que tienda a asegurar también un proceso de inclusión en el mediano y largo plazo.

Entendemos que es necesario tener una política autónoma y en este sentido, es vital eludir las condicionalidades que impone el FMI, ya que un acuerdo con el FMI implicaría, en el marco de las condicionalidades esgrimidas al presente, políticas que son absolutamente inaceptables y que estarían reñidas con un proyecto como el que estamos formulando, que implique desarrollo nacional inclusivo. Las condicionalidades del FMI contienen severas inconsistencias técnicas, como por ejemplo superávit fiscal creciente y baja de impuestos; o reducción en la tasa de inflación y al mismo tiempo ajustes indiscriminados en las tarifas con las empresas privatizadas.

Es decir, queda en evidencia que la agenda del FMI no es una agenda de desarrollo y que por otro lado responde a sectores de lobby vinculados al capital concentrado de las empresas transnacionales y a los sectores financieros internacionales, como ha quedado en evidencia en esta presión por darle un tratamiento al pequeño porcentaje que no aceptó la oferta de deuda argentina. Resulta primordial ir cancelando la deuda con el FMI, evitando ingresar en un acuerdo incompatible con un programa de desarrollo con equidad.

El canje de deuda, si bien implicó una quita de capital e intereses muy significativa, deja aún a Argentina con una restricción financiera considerable, ya que si se analiza la relación de la deuda y de los intereses en relación al PBI y a las exportaciones, la Argentina va a tener una brecha externa y fiscal importante en el mediano y largo plazo.

Tal situación exige una estrategia que permita un sendero de crecimiento del PBI y las exportaciones que necesariamente obligan a nuestro país a avanzar rápidamente en un proceso de transformación productiva, para evitar caer en el mediano plazo en una situación de crisis financiera.

Con el actual endeudamiento y perfil productivo la Argentina es vulnerable tanto a las variaciones en las tasas de interés internacionales de los países desarrollados, como de los precios de algunos "commodities" como es el caso de cereales y oleaginosas, lo que implica una situación de severo riesgo, mas allá de la relativa comodidad actual en términos fiscales y externos, que provoca la coyuntura internacional ante la baja inflación de los países desarrollados y el alto crecimiento de los países asiáticos lo que configura un escenario favorable para nuestras economías.

Solamente una política de transformación que implique generar una mayor diversificación de la producción e incorporación de mayor valor agregado, permitiría reducir ese riesgo de vulnerabilidad, lo que significa básicamente también mantener un equilibrio productivo entre los factores de oferta y de demanda, en este último caso aquellos que tienen que ver con la demanda externa -esto es exportaciones para conseguir las divisas necesarias- y también para satisfacer una creciente demanda interna.

La recuperación del mercado interno, sin que ello conlleve menores exportaciones, es lo que motiva la racionalidad de avanzar en un proceso de recuperación de los salarios reales y la redistribución progresiva de la riqueza, tanto desde un punto de vista ético, fundamental desde la perspectiva del grupo Fénix, pero también desde una perspectiva absolutamente racional, que permita asegurar un proceso de crecimiento equilibrado y sostenible en el largo plazo.

Es primordial un proceso de inversión pública sostenida que asegure ese crecimiento, y permita eliminar algunas restricciones técnicas y estructurales a un proceso de crecimiento sostenido, lo que constituye además un elemento dinámico para una adecuada provisión de bienes públicos, necesarios no sólo para poder mantener el ritmo de crecimiento y para ganar en equidad, y esto implica un proceso de transformación que asegure un crecimiento racional y una rearticulación del Estado que retroalimente un círculo virtuoso de inversión-crecimiento-ahorro y consumo.

Si bien es positiva la creación de Enarsa, la nueva empresa nacional de la energía, como una forma de intentar recuperar las rentas naturales, entendemos que hay que avanzar mucho más vigorosamente en este camino para transformarla en una verdadera empresa que permita controlar la producción y la regulación de los hidrocarburos, y así poder recuperar una política autónoma que tienda a asegurar, en el marco de la integración regional, tanto desde un punto de vista productivo, externo y fiscal, con carácter federal y social, la recuperación de la renta petrolera para la Argentina.

Con respecto a algunas de las otras medidas necesarias adicionales, planteamos la necesidad de aumentar las retenciones, particularmente por dos motivos: como elemento de vigilancia de los precios internos para evitar márgenes abusivos por parte de las empresas, como también como elemento de solvencia fiscal y carácter redistributivo.

Planteamos la necesidad de tener un tipo de cambio alto, y una política monetaria que permita dinamizar el crédito y acumular reservas, como un elemento necesario en el corto plazo para poder otorgarle competitividad a los sectores industriales, lo que por cierto contribuye a la generación de empleo y a la recuperación de los salarios, en el marco de un combate a las causas estructurales de la inflación que promueva una mayor inversión y no un ajuste en la demanda, la política cambiaria debe estar compensada mediante políticas de ingresos y retenciones, para evitar los efectos indeseados de un tipo de cambio alto, desde un punto de vista social.

También señalamos la necesidad de establecer controles de capitales para evitar las burbujas de endeudamiento, las distorsiones de precios y la necesidad de prevenir de ese modo una salida indiscriminada de capitales, como ha ocurrido recurrentemente en las últimas tres décadas. En esa línea también planteamos la necesidad de contar con un registro de las operaciones cambiarias en el Banco Central y restricciones prudenciales al endeudamiento externo por parte de las empresas.

Se requiere efectuar una política de negociación de carácter global con las empresas privatizadas y con las grandes empresas en general que aseguren un razonable equilibrio externo, limitando la remisión indiscriminada de utilidades y dividendos, promoviendo transferencia de tecnología, desarrollo de red de proveedores locales, evitando la des sustitución de importaciones y la generación de enclaves.

Proponemos además algunas otras medidas tendientes a asegurar el desarrollo del ahorro interno y evitar el crecimiento del ahorro externo financiero, en este sentido pensamos que el proceso de ahorro e inversión tiene que tener bases básicamente endógenas nacionales. En ese marco, la inversión extranjera directa puede ser un complemento que

sea funcional a un proceso de desarrollo en tanto y en cuanto permita compartir los frutos del excedente desde el punto de vista tecnológico productivo y financiero.

Podemos agregar, desde el punto de vista comercial, la necesidad de promoción de exportaciones de valor agregado y el desarrollo de las economías regionales, el racionamiento de importaciones no esenciales y por cierto otras medidas consistentes con una inserción comercial y financiera muy distinta a la de la década de los '90.

En este sentido pensamos que es muy importante el MERCOSUR por múltiples razones de carácter estratégico, desde una perspectiva de desarrollo y no de mera liberalización comercial, a efectos de aprovechar economías de escala, promoviendo la creación de empresas conjuntas que permitan maximizar el poder regional de la Argentina y de los países latinoamericanos; tomando como referencia, la idea inspiradora de la Unión Europea, como generación de un poder estatal y un poder público que permita competir con otras regiones y Estados, pero también contra con una mayor fortaleza ante los mercados globales.

Se requiere avanzar aceleradamente en una institucionalización del Mercosur, generando instituciones que tiendan a atender problemas de liquidez, creando un fondo de reservas que permita reducir la dependencia del FMI y otras fuentes financieras, y generar fondos estructurales destinados a financiar infraestructura y promover el desarrollo regional, estableciendo un banco de desarrollo regional. Por cierto que se debe avanzar en una convergencia de las políticas macroeconómicas y productivas con criterio racional y solidario.

Por otra parte, tenemos serias reservas con el ALCA que es meramente un acuerdo de liberalización que no contempla las importantes asimetrías nacionales y que generaría una reprimarización del MERCOSUR y de Argentina en particular, provocando una situación crítica a nuestros sectores productivos, generando desempleo y por ende pérdidas salariales y una redistribución más regresiva de la riqueza. La alternativa es avanzar en consolidar el Mercosur y avanzar en una Unión Sudamericana que constituya un espacio económico integrado que permita avanzar en políticas de desarrollo armónico y en ganar grados de libertad internos y externos.

Desde esa perspectiva, poder cambiar el conjunto de las políticas públicas, generando un proceso de desarrollo autónomo y en ese marco, promoviendo una inserción internacional comercial y financiera acorde con dicho objetivo, es un elemento central para romper las cadenas del subdesarrollo y poder avanzar en un proceso de desarrollo con equidad.



**Política y economía**  
**El papel del Estado y del mercado**  
**¿Qué estrategia política?**





# América latina: capitalismo y democracia en la era global<sup>1</sup>

Armando Di Filippo

## 1. Síntesis introductoria<sup>2</sup>

El mensaje central en materia de estrategia política sustentado en este ensayo es que la consolidación de las instituciones de la democracia debe ser el contrapeso, capaz de contrarrestar y superar las asimetrías y desigualdades sociales que aquejan a las sociedades latinoamericanas; tanto aquellas heredadas de las posiciones coloniales y periféricas sufridas por la región desde los tiempos de la conquista, como las nuevas amenazas de injusticia social que acompañan la instalación del capitalismo global en el siglo XXI.

Un mensaje complementario sustentado en este trabajo es que el ya logrado proceso de redemocratización en América Latina en general y en Sudamérica en particular, debe preservarse y consolidarse en escala supranacional. Los procesos de integración regional multidimensional en sus nuevas versiones instaladas en los años noventa y orientados estratégicamente desde el más alto nivel político tienen el potencial para convertirse en el mejor blindaje contra las fuerzas antidemocráticas de adentro y afuera de los países latinoamericanos, y para crear mecanismos de negociación institucionales transparentes,

<sup>1</sup> Este trabajo es exclusiva responsabilidad de su autor. Se agradecen comentarios a [adf@ctcinternet.cl](mailto:adf@ctcinternet.cl) o a [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl).

<sup>2</sup> Dentro de los enfoques institucionalistas contemporáneos de la economía política, el concepto de modo de regulación permite una consideración conjunta de las formas institucionales del capitalismo y de la democracia en sus versiones globalizantes actuales. El regulacionismo francés no ha insistido mucho en los vínculos entre el capitalismo y la democracia porque en la historia europea occidental, desde el fin de la segunda guerra mundial, las sociedades europeas tomaron los valores e instituciones de la democracia representativa como un imperativo ineludible e indiscutible de sus sistemas políticos. El gran debate tuvo lugar entre ese tipo de democracia y las así denominadas democracias populares articuladas en torno a la Unión Soviética, pero estas últimas carecían de varios de los rasgos centrales de las democracias representativas en la tradición occidental del liberalismo, en particular los referentes a los derechos y libertades humanas en general.

Diferente es la situación en América Latina, donde la consolidación de los valores de la democracia representativa es un proceso reciente y no necesariamente afianzado que ha tenido lugar de manera generalizada sólo a partir de los años noventa. Dentro de los conceptos de formas institucionales y modos de regulación es posible considerar cómodamente la necesidad de una estrategia orientada a preservar los valores y prácticas de la democracia como conjunto de formas institucionales prioritarias dentro de las cuales pueden operar las formas institucionales del capitalismo periférico latinoamericano. Los vínculos entre los conceptos de la teoría de la regulación (TR) y de la Escuela Latinoamericana del Desarrollo (ELD) serán brevemente recordados en el punto 3 de este ensayo. No se insistirá mucho en el uso del lenguaje o terminologías específicas de estas escuelas, salvo para poner de relieve que su carácter intrínsecamente multidisciplinario puede dar cabida con comodidad a exámenes profundos y sistemáticos de los vínculos entre las formas institucionales del capitalismo y de la democracia en sus versiones globalizadas contemporáneas. El análisis comparativo de estos dos enfoques teóricos ya fue efectuado en Di Filippo (2004) y no será repetido aquí. El objetivo de este trabajo es examinar los vínculos entre los complejos institucionales capitalismo-democracia usando categorías sistémicas e institucionalistas, que no sean incompatibles con estas dos corrientes teóricas, pero sin una adhesión ortodoxa a la terminología de ninguna de ellas.

previsibles y armonizados. Estos mecanismos deben preservar los intereses comunes de los ciudadanos latinoamericanos frente a los organismos intergubernamentales que administran dichas normas y frente a las corporaciones transnacionales que operan como principales beneficiarios o promotores de las reglas de juego del capitalismo global.

El objetivo de largo plazo de la estrategia propuesta no es el de negar las instituciones fundamentales del capitalismo, o el de desvincularse de ellas, sino el de encuadrarlas en las reglas de juego de un estado de derecho democráticamente fundado a escala no sólo nacional sino también regional.

Queda así expresado el meollo del ensayo. En lo que resta de esta introducción se sintetizan algunas hipótesis y propuestas de acción desarrolladas con mayor detalle en los puntos restantes.

El capitalismo y la democracia son, por un lado, realidades históricas concretas vivenciadas por todos los habitantes contemporáneos de occidente, y por otro lado categorías teóricas que han sido estudiadas reiteradamente por las ciencias sociales de esta parte del mundo. En el caso de la democracia esos estudios nos remontan hasta la *Política* de Aristóteles; en el caso del capitalismo industrial (o contemporáneo) nos remontan al menos hasta los economistas clásicos empezando por Adam Smith. En la antigüedad la democracia griega se dio en una versión totalmente desligada de la existencia del capitalismo y sólo vinculada con ciertas prácticas de mercado, algunas contractualmente muy avanzadas, especialmente en el ámbito del comercio exterior entre las diferentes ciudades estado de Grecia. Sin embargo, como dice Max Weber, solamente se puede hablar de una época capitalista cuando las prácticas, organizaciones e instituciones del capitalismo son esenciales para la supervivencia de un sistema económico y esto solo comenzó a acontecer a mediados del siglo xix.

Aunque el capitalismo no existió como sistema económico en la Grecia de Aristóteles o de Pericles porque faltaban las condiciones tecnológicas e institucionales para su vigencia, las prácticas mercantiles vinculadas a formas de acumulación de capital ya estaban a la vista de Aristóteles, quien pudo distinguir, entre lo que él denominó, la “crematística natural” y la “crematística lucrativa” como proto-forma, la última, de las formas capitalistas posteriores. Las famosas secuencias dinero-mercancía-dinero, y mercancía-dinero-mercancía formuladas en *El Capital* de Marx, se derivan directamente de las reflexiones sobre la crematística efectuadas por Aristóteles.

El punto diagnóstico principal que está implícito en esta aproximación es que las formas institucionales del capitalismo se están globalizando a un ritmo mucho más veloz que las formas institucionales de la democracia representativa, que deberían ser un marco insustituible para regular la dinámica del capitalismo global y de sus expresiones periféricas.

El capitalismo y la democracia contemporáneos se gestaron a partir de la Revolución Industrial Británica, y de las Revoluciones Políticas Americana y Francesa, todas acontecidas a fines del siglo xviii y comienzos del siglo xix. Pero esta gestación no fue fácil en occidente mismo, y las luchas se prolongaron durante el resto del siglo xix y la primera parte del siglo xx. Tanto el capitalismo como la democracia pasaron por enormes vicisitudes como las dos guerras mundiales, el surgimiento de los regímenes colectivistas de Europa Oriental, y la crisis económica de los años treinta.

La consolidación del capitalismo y de su coexistencia con los principios de la democracia liberal se logró en Estados Unidos a fines del siglo xix, y se fue fortaleciendo durante todo el siglo xx. Pero lo nuevo del período de posguerra en Europa Occidental durante la segun-

da mitad del siglo xx, fue la coexistencia, en un horizonte estable de largo plazo, del capitalismo industrial y la democracia como dos complejos institucionales que jamás habían interactuado juntos en el viejo continente<sup>28</sup>.

Esta difícil y conflictiva coexistencia entre las instituciones del capitalismo industrial y de la democracia política representativa se pone de relieve muy especialmente en la operatoria de los mercados de trabajo en donde se entrecruzan los derechos patrimoniales referidos a la propiedad de la riqueza (incluyendo el capital humano de los trabajadores con diferentes grados de especialización) y los derechos humanos, civiles, económicos y culturales en los niveles individual y grupal.

Otro ángulo de esa interacción, estrechamente ligado al anterior, entre las formas institucionales del capitalismo y de la democracia fue el desarrollo del estado de bienestar a partir de la década de los treinta en los Estados Unidos y de la segunda post guerra en los países de Europa Occidental. Las políticas fiscales derivadas de la macroeconomía keynesiana acompañaron y viabilizaron estos procesos. De hecho buena parte de la evolución de la Unión Europea se verificó en el marco de las democracias sociales con estados de bienestar y políticas macroeconómicas de inspiración keynesiana.

Con el advenimiento de la, así denominada *revolución conservadora* a partir de la década de los ochenta en los países desarrollados buena parte de los ingresos y gastos tradicionalmente reservados a los presupuestos fiscales, empezaron a ser retransferidos al sector privado y transnacional afectando a largo plazo (como hoy es más evidente que nunca) el gasto público en infraestructuras físicas y sociales en el propio mundo desarrollado<sup>4</sup>. La privatización y transnacionalización de bienes públicos de diferente tipo (educación, salud, seguridad ciudadana, etc.) plantean nuevos e interesantes dilemas en la interacción histórica entre las instituciones del capitalismo y la democracia.

Desde el punto de vista que nos interesa enfatizar aquí, el rasgo esencial que caracteriza esa interacción es la tendencia a la globalización de las instituciones del capitalismo, la que no es acompañada por una paralela globalización de las instituciones de la democracia. Los protagonistas y operadores principales de dicha tendencia son las corporaciones transnacionales. La propuesta estratégica que de allí deriva para las sociedades latinoamericanas, es previsible: fortalecer los valores, las prácticas, las organizaciones y las instituciones de la democracia en las escalas nacional, sudamericana, latinoamericana y hemisférica. Y, adicionalmente, aprovechar la interacción sinérgica que parece existir, especialmente en América Latina entre las formas multidimensionales de la integración regional y las formas sustentables de la democracia.

La propuesta central de este estudio es que la integración multidimensional (económica, política y cultural) de América Latina es la mejor (quizá la única) estrategia de largo plazo para el logro de un desarrollo equitativo, dinámico y autónomo. Ese ideal deseable para toda América Latina es muchísimo más viable, al menos en el mediano plazo, en la escala sudamericana.

---

<sup>3</sup> Más adelante, repasaremos someramente el concepto de capitalismo en la versión weberiana. Sin embargo, simplifícadamente podemos entender por capitalismo industrial el sistema económico fundado en la propiedad privada de la riqueza, y apoyado en el poder productivo que a partir de la Revolución industrial inglesa no ha dejado de expandirse, donde la asignación de los recursos económicos se efectúa mediante empresas privadas que operan a través de mercados nacionales e internacionales, con el objeto de obtener lucro y expandir el capital que controlan.

<sup>4</sup> Los déficits infraestructurales en bienes públicos no son ajenos a situaciones catastróficas como las experimentadas en Nueva Orleans tras el huracán Katrina.

En el caso de Sudamérica, la *autonomía* de su desarrollo requiere aprovechar el poder de negociación conjunto de los doce países que la componen. Este poder dependerá de la competitividad sistémica de sus sistemas económicos integrados, y del poder productivo y comercial que, la gran escala de allí derivada, logre ejercer sobre los foros de negociación internacional.

La *dinámica* del desarrollo sudamericano requiere, además, del aprovechamiento del mercado interno (365 millones de personas localizadas en una superficie de más de 17 millones de km<sup>2</sup>) de gran potencialidad adquisitiva a mediano y largo plazo, sobre todo si se unifica.

Por último la *equidad* del desarrollo sudamericano requiere, ante todo, de la preservación de la democracia política y de su extensión gradual a las esferas económica, social y cultural.

Antes de entrar al corpus de este trabajo cabe incluir una última anticipación: las proposiciones que combinan los conceptos de relaciones sociales y poderes institucionalizados constituyen el meollo teórico de este ensayo. Sobre ellas se sustenta la proposición sustantiva de que las inequidades del capitalismo pueden contrapesarse con los mecanismos de la democracia representativa, único régimen de gobierno capaz de transformar sus instituciones con base en sus propios fundamentos legales y mediante un proceso legitimador fundado en la voluntad ciudadana.

## 2. Una visión sistémica del proceso social

Desde el ángulo de la filosofía de la ciencia, adoptaremos aquí la visión sistémica del epistemólogo Mario Bunge<sup>5</sup>, no para seguirla al pie de la letra, sino como un marco de referencia que, *grosso modo*, ubica nuestra posición al respecto.

En su libro *Sistemas Sociales y Filosofía*<sup>6</sup>, Mario Bunge nos da una versión ultra resumida de su enfoque sistémico, aplicado a la esfera de las ciencias sociales, que puede enmarcar conceptualmente las ideas de este ensayo. Mi interpretación de sus lineamientos principales, que comparto, es la siguiente. Todos los sistemas sociales que operan como subsistemas integrantes de la sociedad humana tienen, en última instancia, el mismo *componente*

<sup>5</sup> Dice Bunge que un sistema es. “Un objeto complejo cuyas partes o componentes se relacionan con al menos algún otro componente”. Los sistemas pueden ser concretos o conceptuales, ejemplificados por un organismo y una teoría respectivamente. Los sistemas concretos pueden ser naturales o artificiales (construidos por el hombre). El más simple de los análisis del concepto de sistema incluye los conceptos de composición, entorno, estructura y mecanismo. La composición de un sistema es la colección de sus partes. El entorno de un sistema es la colección de las cosas que actúan sobre sus componentes o a la inversa. La estructura de un sistema es la colección de las relaciones (en particular vínculos o enlaces) entre sus componentes, así como entre estos y los elementos del entorno. Aquella puede llamarse endoestructura y esta última exoestructura del sistema; la estructura total de un sistema es la unión de estos dos conjuntos de relaciones. Definiremos la frontera de un sistema como la colección de sus componentes directamente enlazados con los elementos de su entorno. (Dos elementos están directamente enlazados si están enlazados sin que nada se interponga entre los dos). (...) Por último el mecanismo de un sistema está compuesto por los procesos internos que lo hacen “funcionar”, es decir, cambiar en algunos aspectos mientras que conserva en otros. Obviamente los sistemas materiales son los únicos que poseen mecanismos. En este punto ya estamos preparados para definir los conceptos de subsistema y supersistema. Un objeto es un subsistema de otro, si y sólo si, es un sistema en sí mismo y su composición y estructura están incluidas respectivamente en la composición y estructura del otro, en tanto que su entorno incluye el del sistema”, *Diccionario de Filosofía*, Siglo XXI editores, México 2001, páginas 196 y siguientes.

<sup>6</sup> Mario Bunge, *Sistemas sociales y filosofía*, Sudamericana, Buenos Aires 1999, Capítulo II, p. 39 y ss.

*fundamental y común*: los seres humanos. Sin embargo buena parte de la acción social estructurada se verifica a través de organizaciones u asociaciones intermedias, que son componentes del sistema, deliberadamente constituidos por esos seres humanos para la consecución de fines sociales explícitos. Sus *estructuras* son las relaciones sociales estables y recurrentes que se establecen entre esos seres humanos, directamente o por medio de las asociaciones que ellos constituyen. Su *frontera* es la colección de los componentes del sistema directamente enlazados con los elementos de su entorno. Dichas relaciones son vínculos que condicionan las acciones o comportamientos de los seres humanos que participan en ellas. Sus *mecanismos* son los procesos internos que los hacen “funcionar”, es decir cambiar en algunos aspectos mientras que conserva otros.

En este trabajo se postulará que las relaciones sociales suponen posiciones de poder de las partes que negocian, esas posiciones de poder derivan de, se encuadran en, y operan por medio de las instituciones sociales. Las relaciones sociales, incluyendo desde luego las transacciones de mercado, son (siguiendo a Max Weber<sup>32</sup> en este punto) interacciones fundadas en recíprocas expectativas de conducta. Son esas expectativas recíprocas de conducta las que le confieren recurrencia y estabilidad. Son relaciones institucionalizadas porque responden a reglas preestablecidas y vigentes, derivadas de reglas formales o informales generalmente aceptadas. De aquí entonces que las instituciones vigentes en cada sociedad humana son el factor estructurante de las sociedades humanas, y el fundamento de las relaciones de poder que operan en cada caso.

Los mecanismos de los sistemas sociales exigen develar las posiciones y relaciones de poder que los dinamizan. Aquí combinaremos las ideas anteriores con otras derivadas del estructuralismo latinoamericano. En sus teorizaciones sobre el capitalismo periférico<sup>8</sup> Prebisch, distingue en la escala societal tres formas básicas de poder: el poder económico ligado a las instituciones que regulan la propiedad de los recursos; el poder cultural<sup>9</sup> ligado a las instituciones que regulan el control de la educación entendida en sentido amplio; y el poder sindical ligado a las instituciones que controlan la capacidad de asociarse en defensa de intereses comunes como vía para controlar el gobierno (poder político propiamente dicho) de un sistema político dado. Estas tres formas de poder, coinciden, *grosso modo*, con los tres subsistemas sociales de que nos habla Bunge; el económico, el cultural y el político. Esos poderes constituyen la estructura de la sociedad en la medida en que se apoyan en las reglas sociales vigentes, y el uso efectivo de esos poderes pone en marcha los mecanismos que mueven el sistema.

Las proposiciones contenidas en los dos últimos párrafos que combinan los conceptos de relaciones sociales y poderes institucionalizados constituyen el meollo teórico de este ensayo. Ellas pretenden subyacer a la totalidad de las presentes reflexiones.

El poder, sea económico, cultural o político, se impone como una compulsión necesaria e ineludible cuando ya está institucionalmente instalado (y por lo tanto resguardado por

<sup>7</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, Capítulo I, Conceptos Sociológicos fundamentales.

<sup>8</sup> Raul Prebisch, *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.

<sup>9</sup> En su libro Prebisch habla de poder social y no de poder cultural, sin embargo el contenido conceptual que otorga al concepto de poder social (vinculado a todas las formas de la educación) es asimilable al sentido que aquí hemos otorgado al ámbito del subsistema cultural (en el sentido de Bunge). Por eso preferimos en este contexto para no complicar la terminología hablar de poder cultural y traducir como poder cultural lo que Prebisch denomina de manera más amplia como poder social.

las sanciones morales y legales del orden vigente). La legitimidad del poder así instalado puede ser discutida en la esfera pública, pero el poder institucionalizado (especialmente el protegido por las potestades ejecutiva, legislativa y judicial de los estados) adquiere una vigencia necesaria para los miembros de la sociedad y para la reproducción de la vida social.

Esa condición del poder como algo necesario que se impone desde afuera sobre las personas, lo vincula naturalmente con el concepto de necesidades humanas. Según Aristóteles las necesidades humanas son el lazo estructurante de la sociedad<sup>10</sup>, por eso el poder institucionalizado opera activamente sobre las necesidades humanas. El poder opera sobre las necesidades humanas controlando sus satisfactores. Además el poder crea necesidades que derivan del propio poder, es decir que no existirían en ausencia de dicho poder. El poder económico controla los medios de producción y de consumo que operan como satisfactores directos o indirectos de las necesidades humanas. El poder social controla, por diferentes vías, los medios de información, comunicación y conocimiento que operan como satisfactores directos o indirectos de las necesidades culturales de los seres humanos. El poder político, controla las potestades legitimadas de legislar, hacer cumplir la ley, y administrar justicia, y además, monopoliza la amenaza y el uso legales de la fuerza creando el temor a las sanciones y la necesidad psicológica de evitarlas, necesidad que no existiría de no existir el propio poder político. En consecuencia tenemos un campo que no podemos profundizar aquí, relativo a las necesidades humanas y su clasificación. Diremos solamente que las necesidades universales derivan de la naturaleza humana y se refieren a la sobrevivencia individual y a la convivencia social, pero esas necesidades se especifican históricamente de manera diferente en cada época y lugar.

Las necesidades universales y transhistóricas, brotan ante todo de la naturaleza humana (aquellos rasgos esenciales y universales que todos los humanos compartimos). Las necesidades particulares y concretas brotan de la existencia social de seres humanos concretos viviendo en sociedades igualmente concretas y ellas son incontables, pero, de manera general, puede decirse que allí donde brota una necesidad humana socialmente compartida o compartible, inmediatamente brota una opción de poder potencialmente institucionalizable.

Podemos hablar de naturaleza humana aludiendo a los rasgos universales que en todo tiempo y lugar caracterizan a un ser humano. El concepto de naturaleza humana es abstracto y definicional, corresponde al ámbito de la epistemología y es fruto de la ciencia. Siguiendo la bien conocida definición aristotélica, los humanos son animales dotados de racionalidad. Por ser gregarios y racionales son efectivamente animales sociales capaces de hacer historia, y fijarse fines, individuales y grupales, que modelan sociedades específicas. Premunidos de su racionalidad instrumental son los únicos animales gregarios capaces de producir (artificializar) su entorno vital.

Dada su condición animal los humanos presentan necesidades biológicas e integran subsistemas biológicos. Dada su condición racional y social los humanos evidencian necesidades culturales (información, comunicación, conocimiento), políticas (convivencia jerarquizada, estable y ordenada) y económicas (producción, utilización y consumo de bienes materiales)<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Para una consideración más detenida de este punto, y de los vínculos entre las nociones de necesidad y de poder en el campo social véase Lecciones de Filosofía Económica, en la sección *cursos y apuntes* en : [www.difilippopo.cl](http://www.difilippopo.cl) ,

<sup>11</sup> Véase de Doyal y Dough, Teoría de las necesidades humanas, Icaria-Fuhem Editores, Barcelona 1994.



En consecuencia los humanos, para la satisfacción de sus necesidades esenciales, además de sus condicionamientos biológicos y, en tanto seres sociales, integran subsistemas culturales, políticos y económicos. En el (sub)sistema biológico las relaciones de poder se expresan en las interacciones de sexo, de género, de edad, de parentesco, etc. En el (sub)sistema económico las relaciones de poder se expresan en las interacciones de producción, apropiación o utilización de instrumentos útiles. En el (sub)sistema cultural, las relaciones de poder se expresan en las interacciones de orden informativo o comunicativo de los medios de conocimiento. En el (sub)sistema político las relaciones de poder se expresan en las interacciones de orden jerárquico, organizadas de acuerdo con diferentes criterios, pero, siempre sustentadas, en última instancia, sobre el monopolio centralizado y legal de la coerción social.

Nótese, sin embargo, que en las sociedades humanas, consideradas como totalidades sociales, estas formas de poder se verifican de manera combinada y sólo distinguible en términos analíticos con fines teóricos

Los subsistemas políticos, cultural, y económico, están estructurados en relaciones de poder que se fundan en la existencia de necesidades humanas recurrentes. El poder en la esfera cultural es la capacidad de controlar o modificar las posiciones de los otros en materia de información, comunicación y conocimiento, en la esfera económica es la capacidad de controlar o modificar las posiciones de los otros en materia de posesión, producción o consumo de instrumentos, y en la esfera política es la capacidad de controlar o modificar las posiciones de los otros en materia de mando u obediencia públicas.

Nótese muy bien que las necesidades esenciales de los seres humanos pueden definirse de manera abstracta y transhistórica, pues derivan de la universalidad de la naturaleza humana, pero sus satisfactores concretos dependen de la tecnología que artificializa el entorno humano, y crea bienes específicos que dan forma concreta y diferente a la satisfacción de las necesidades humanas. Es por eso que uno de los criterios básicos de periodización de la historia humana corresponde a las diferentes revoluciones tecnológicas que modificaron radicalmente el poder productivo de las sociedades humanas. Debe entonces distinguirse entre las necesidades esenciales y universales que percibimos en virtud de nuestro conocimiento general de la naturaleza humana, y las necesidades concretas y específicas de satisfactores igualmente concretos que padecen personas de carne y hueso (cada hombre y todos los hombres) en determinado tiempo y lugar de la historia humana.

La historia se refiere a los sistemas concretos que van transformándose. Y nosotros no podemos analizar los hechos “crudos”, sino colocarlos en algunos supuestos básicos de naturaleza ontológica y ética que nos permitan pensarlos. Por ejemplo, aceptamos en el plano ontológico, que la realidad cósmica está compuesta de sistemas o de componentes de sistemas, que la realidad social está compuesta de sistemas sociales cuyos componentes centrales son personas humanas; que las estructuras sociales se refieren a vínculos reales que se establecen entre los seres humanos; que las relaciones de poder entre los necesitados-carenciados y los capacitados para satisfacerlas son el factor estructurante de todas las sociedades humanas. En suma, partimos entonces de una serie de supuestos ontológicos relacionados con ciertos rasgos esenciales universales que forman parte de la realidad exterior, incluidas las realidades sociales.

Estas son las consideraciones ontológicas, ellas suponen (de acuerdo con el conocimiento científico que tenemos hasta este momento y mientras no seamos desmentidos por nuevas evidencias), que la realidad cósmica en general, y la social humana en particular, reúnen estas características que derivan de la naturaleza de todos los seres humanos y de su ine-

ludible necesidad de convivir. Por lo tanto, los rasgos señalados en el párrafo anterior, pretenden postular aspectos universalmente compartidos por todas las sociedades humanas. Pero las sociedades humanas concretas son muy diferentes entre sí, en vista de la capacidad de los seres humanos para hacer historia. Y la ciencia debe estudiar sociedades concretas, haciendo uso de instrumentos cognitivos. El más importante de ellos es, quizá, el tipo ideal. Pero la construcción de tipos ideales es ya una operación epistemológica de naturaleza científica. No podemos entender la realidad si no tomamos en consideración los valores y normas que predominan en una estructura social, y se plasman legalmente en un conjunto de derechos y obligaciones institucionalizados.

En el plano ético, las relaciones de poder y su vínculo con las necesidades humanas son, también, el punto de partida para intentar una aproximación al tema de la justicia. La noción de justicia había quedado desterrada de las ciencias sociales con el triunfo del utilitarismo. Sin embargo ha sido rescatada recientemente a partir de las investigaciones de John Rawls quien con acierto señala: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”. Este rescate del concepto de justicia, es un acercamiento sin precedentes entre la idea liberal de la democracia de los modernos con la idea aristotélica de la justicia (que operaba sólo para los griegos y no para los “bárbaros”) en la democracia de los antiguos. Ya volveremos a este punto más adelante.

Bástenos por ahora señalar, inspirados tanto en Aristóteles como en Bunge, que examinando las necesidades de las personas humanas y la forma de satisfacerlas podemos llegar, mediante el estudio de la distribución y uso del poder, a determinar el grado de justicia distributiva mediante el cual los subsistemas sociales pueden llegar a operar<sup>12</sup>.

En mi opinión, las ideas anteriores son epistemológica y teóricamente compatibles, con las visiones de dos corrientes institucionalistas, recíprocamente complementarias, de la economía política: los regulacionistas franceses y los estructuralistas latinoamericanos.

### 3. Poder, formas institucionales y modos de regulación<sup>13</sup>

Dentro de la teoría regulacionista el concepto de modo (o formas) de regulación se especifica como: “Todo conjunto de procedimientos y de comportamientos individuales y colec-

<sup>12</sup> Mario Bunge hace depender los derechos humanos de las necesidades humanas y los deberes humanos de las capacidades y responsabilidades humanas. En este sentido explícita o implícitamente se alinea con Aristóteles para quien las necesidades humanas son el lazo real que unifica la sociedad. Dice Bunge: “In other words in a just society you receive what you need to survive plus what you earn by honest means. The formula encourages socially useful behaviour and discourages antisocial behaviour. It combines welfarism with meritocracy. Unlike the fixed wages option, it rewards skill and effort. And, unlike the “what you can earn” option, it makes provision for the basic needs of the people who cannot work. The formula quantifies the principle: *To each according to her needs and deeds, from each according to her abilities and responsibilities*. Formulaciones afines a este principio distributivo pueden encontrarse en la utopía social de Marx sobre la sociedad comunista, y en los evangelios (Mateo 24: parábola de los talentos y anticipación del juicio final). También en Aristóteles (Ética a Nicomaco) hay formulaciones que sugieren la aplicación de un principio análogo. Véase Bunge *Treatise on Basic Philosophy*, Volume 8, página 373, Reidel Publishing Company, Kluwer Academia Publishers 1989. Para un tratamiento más amplio del tema véase Armando Di Filippo, Lecciones de filosofía económica, en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

<sup>13</sup> Extraído textualmente de Armando Di Filippo, “Regulacionismo y Escuela Latinoamericana del Desarrollo (La visión institucionalista al servicio de la integración latinoamericana)”, incluido en Boyer y Neffa (Coordinadores): *La economía argentina y su crisis (1976-2001): visiones institucionalistas y regulacionistas*.

tivos que tengan la propiedad de: -reproducir las relaciones sociales fundamentales a través de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas; -sostener y “conducir” el régimen de acumulación vigente; -asegurar la compatibilidad dinámica de un conjunto de decisiones descentralizadas, sin que los actores económicos estén interiorizados de los principios del ajuste del conjunto del sistema” (Boyer, 1986: 54-55).

En una aplicación más dinámica y actualizada del concepto agrega Boyer: “con ese término se pretende insistir sobre el proceso dinámico de ajuste de los desequilibrios cotidianos y el carácter parcial de los procedimientos que codifican las formas institucionales. En efecto sólo la experiencia permite juzgar ex post la viabilidad de un modo de regulación. Con relación al neoclasicismo fundamentalista, significa reemplazar primero el equilibrio estático por el análisis de los procesos dinámicos de reabsorción de los desequilibrios que engendra permanentemente la acumulación, luego insertar los mercados en una serie de dispositivos institucionales, que socialicen tanto la información como los comportamientos; finalmente, consiste en restringir la racionalidad de los agentes a las informaciones y capacidades cognitivas de que disponen verdaderamente. En resumen adoptar una racionalidad ubicada en tiempo y espacio, iluminada por una densa red de instituciones. Se abre así la posibilidad de que el modo de regulación difiera fuertemente según la época y el lugar y que no sea la proyección de un mismo modelo de equilibrio general, con las imperfecciones y fricciones que introducirían las especificidades nacionales”.

“Un modo de regulación pone en acción un conjunto de procedimientos y de comportamientos individuales y colectivos que deben reproducir simultáneamente las relaciones sociales por medio de la conjunción de formas institucionales históricamente determinadas, y sostener el régimen de acumulación vigente. Más aún, un modo de regulación debe asegurar la compatibilidad entre el conjunto de decisiones descentralizadas, sin que resulte necesaria, por parte de los agentes, una interiorización de los principios que gobiernan la dinámica de conjunto del sistema. Esta definición refuta la distinción entre economía pura y social. Es la imbricación de la esfera económica en un espacio más amplio que, en todo caso, permite eliminar la indeterminación a la que conduciría una lógica económica pura. Gracias a este encastramiento, es posible superar las crisis estructurales que de otro modo serían aún más devastadoras”.

“Se han propuesto tres principios de acción de las formas institucionales para analizar su papel de canalización de los comportamientos individuales y colectivos: primero *la ley, la regla o el reglamento*, es decir, *un principio de restricción*; luego el *compromiso*, es decir, *un principio de negociación*; y finalmente la comunidad de un *sistema de valores o de representaciones*, es decir, *un principio de rutina*” (Boyer, 1986:61)

Sin poder profundizar, dentro de los límites de esta ponencia, en los rasgos conceptuales más definitorios de estas visiones, y sin querer forzar innecesariamente convergencias que puedan resultar aparentes, podría sugerirse, sin embargo, que la idea de *formas de poder* en Prebisch se acerca bastante a los *principios de acción* que modelan la idea de formas institucionales en Boyer. Veamos: en la visión latinoamericana de Prebisch, el *poder político del Estado y el poder sindical se ejercen* apoyados principalmente en el principio de *restricción*; el *poder económico de los controladores de los medios productivos se apoya* en los *principios de restricción* gestados por el orden legal (derechos de propiedad por ejemplo) pero se *ejerce* a través de los mercados mediante el *principio de negociación*; y finalmente el *poder cultural apoyado* en las diferentes formas de la educación y de la integración a un orden cultural, se *ejerce*, por un lado, mediante la oferta de calificaciones que se cotizan en el mercado por el *principio de negociación*, y, por otro,

actúa más ampliamente en el plano cultural por medio de la exteriorización de sistemas de valores o representaciones que modelan, con la creación de hábitos apoyados en el *principio de rutina*, a la opinión pública.

En la Escuela Latinoamericana del Desarrollo se ha enfatizado el estudio de las *crisis estructurales* que, precisamente, niegan la posibilidad de una autorregulación espontánea, vía mercado, del sistema económico tal como lo pretende la visión típicamente neoclásica. En la síntesis del tema, que Prebisch efectúa en su libro póstumo (que estamos citando), la sucesión de crisis estructurales va dando lugar al desarrollo e interacción de formas de poder que inciden sobre el papel regulador del Estado. La tesis fundamental de ese libro es precisamente que *la inequidad del desarrollo periférico latinoamericano conduce inexorablemente a crisis estructurales reiteradas a medida que la democratización periférica exacerba una pugna distributiva incompatible con la lógica de expansión del capitalismo periférico*: “Hemos visto más arriba como el poder político, que se circunscribía primeramente a los estratos superiores, se va extendiendo sobre todo a los estratos intermedios, y llega eventualmente a los estratos inferiores. Sin embargo, por más que ello ocurra, sigue siendo considerable el poder político de los estratos superiores. Pues mientras se extiende de esta manera el proceso político, se acentúa también la concentración del poder económico. Y aún cuando las consecuencias de tal proceso vayan atenuando el ritmo de crecimiento del excedente, éste sigue dilatándose, y los estratos superiores, gracias a ello, disfrutan cada vez más de la sociedad privilegiada de consumo. Tendrán que ir cediendo a la presión redistributiva que proviene de abajo, pero su poder político suele ser más que suficiente para defender las bases institucionales sobre las que se sustenta su creciente poder económico” (Prebisch, 1981:84).

El concepto de modo de regulación se basa, precisamente, en postular la carencia de un principio regulador que brote espontáneamente del mercado. Por oposición, se destaca el desarrollo conflictivo de formas institucionales históricamente determinadas que van dando forma a modos de regulación específicos, no limitados a las dimensiones económicas del tema. En este punto, relacionado con las formas conflictivas, hay una creciente convergencia entre ambas escuelas de pensamiento porque tanto Boyer como Prebisch han insistido en el papel de las crisis en el cambio de las formas institucionales. Véase por ejemplo esta caracterización de Boyer: “de manera opuesta, hay épocas en cuyo decurso no está asegurada la compatibilidad de las formas institucionales con la dinámica económica. Ninguna automaticidad rige el paso de la depresión al crecimiento, y en general se abre un período de búsqueda al tanteo de estrategias de salida de crisis, tendientes a reformar una parte o la totalidad de las formas institucionales precedentes. Para distinguirlas mejor [a estas crisis] de las anteriores, calificaremos a las que afectan la regulación y el régimen de acumulación como crisis estructurales o grandes crisis. Se distinguen dos tipos de crisis estructurales, según su origen esté en la regulación o en el régimen de acumulación. Los indicadores de ellas son la incapacidad de las ganancias para restablecerse y para permitir la recuperación de la acumulación, la destrucción de las formas sociales que sostenían hasta entonces la acumulación, la disolución de los determinismos económicos, el aumento de los conflictos sociales y políticos nacionales y también internacionales. Estos índices permiten, y han permitido, un diagnóstico en tiempo real de la entrada en una crisis estructural. Por otra parte la forma de estas crisis varía con los regímenes de acumulación, de manera que esa taxonomía aclara por qué la crisis actual no es la reproducción de la de 1929 y cómo, por otro lado, una recuperación coyuntural, incluso vigorosa (1984-1989), no significa la emergencia de una nueva configuración viable de las formas institucionales” (Boyer, 1986:63).

También en Prebisch se encuentra la referencia a las crisis como el factor histórico que gatilla transformaciones en las formas institucionales y, consecuentemente, en el modo de regulación: “la tesis acerca de la inevitable contradicción entre proceso económico y proceso político en el capitalismo periférico, así como otras conclusiones de mis artículos anteriores, ha suscitado comprensibles objeciones. Suele aducirse, en efecto, que mi interpretación concierne a ciertos países más avanzados de la periferia, pero que en ninguna forma podría extenderse a los otros. Conviene desde ahora esclarecer este punto”.

“Hay países que se encuentran en una etapa de las mutaciones de la estructura social en que cobra aliento el proceso de democratización con todas aquellas consecuencias redistributivas que llevan finalmente a la crisis. Se trata de una etapa avanzada que no ha de confundirse con etapas precedentes”.

“En otros países se observa, por lo contrario, que en la estructura social domina el poder de los estratos superiores, y el proceso de democratización y la pugna distributiva no se manifiestan todavía, o son incipientes.”

“Finalmente, en otros casos se desenvuelve el proceso de democratización pero encuentra fuertes obstáculos. La democracia suele presentarse allí con atributos formales, pero está manipulada desde arriba de distintas maneras, entre ellas la cooptación de dirigentes potenciales que podrían amenazar los intereses de los estratos superiores o la combinación oligárquica de partidos en defensa de tales intereses”.

“El régimen de apropiación y compartimiento del excedente existe en todos esos casos aunque en distintos grados de evolución. Este régimen es inherente al capitalismo periférico, cualquiera que fuese la etapa de sus mutaciones estructurales. Y si he puesto el acento en la crisis es para subrayar que en el curso de las mutaciones estructurales se presenta una clara tendencia hacia ella”.

Nótese de qué manera Prebisch enfatiza la crisis principal del capitalismo periférico en términos de sus contradicciones con el desarrollo de la democracia periférica. Esta “inevitable contradicción entre el proceso económico y el proceso político” o, más específicamente, entre capitalismo y democracia periféricos, es otro rasgo específico que no está presente en las consolidadas democracias europeas de hoy. Por lo tanto, tampoco se enfatiza dentro de las interpretaciones de la teoría de la regulación.

#### 4. Tipos ideales e interpretaciones científicas

El tipo ideal es una caracterización que capta la esencia y la destaca. En cierto modo el tipo ideal es una definición porque destaca la diferencia específica, y no es sólo una clasificación porque no se conforma con encasillar al individuo en su género. Por ejemplo el hombre es un animal racional, y la racionalidad del hombre no es igual a la racionalidad incipiente del chimpancé en quien podemos encontrar también ciertos rasgos de racionalidad, pero que no constituyen su rasgo esencial o diferencia específica<sup>14</sup>. Lo

<sup>14</sup> Así observa Max Weber: “La contraposición entre simples conceptos de género que se limitan a la mera reunión de lo común a los fenómenos empíricos, y tipos ideales de carácter genérico –por ejemplo un concepto típico ideal de la esencia del artesanado–, es naturalmente, fluctuante en los casos particulares. Pero ningún concepto de género tiene como tal carácter típico, y no existe un tipo medio de carácter puramente genérico. Cuando nos referimos, por ejemplo en la estadística, a magnitudes típicas, trátase de algo más que de un mero promedio. Cuanto más estamos frente a una simple clasificación de procesos, que en la realidad se presentan como fenómenos de masas, tanto más se tratará de conceptos de género; por lo contrario cuanto más se formen conceptual-



mismo sucede con el capitalismo que es la expresión específicamente más desarrollada de las economías de mercado. Ni todos los animales son hombres ni todas las economías de mercado son capitalistas.

El tipo ideal es una forma de definición esencial de un sistema social, en el sentido de que intenta captar la esencia de ese sistema social y no se limita a clasificarlo en un género. Este concepto al que Max Weber contribuyó de manera decisiva, alcanza particular importancia por lo que se refiere al objeto mismo del estudio de la economía en la era capitalista<sup>15</sup>. Estos tipos ideales abstraídos de los procesos históricos cumplen una función en el proceso de investigación que no puede verificarse empíricamente de manera directa pero que sí contribuye como concepto genérico a la construcción de teoría<sup>16</sup>.

Obsérvese que los tipos ideales no son el fin último en la construcción de una teoría social, sino un medio para explicar procesos que están histórica y estructuralmente determinados. En lo que sigue veremos que el sistema conceptual que Max Weber denomina tipo ideal, no es lo mismo que el sistema conceptual que los economistas neoclásicos denominan modelo. O dicho de manera más amplia, el tipo ideal como construcción conceptual, no es lo mismo que el modelo neoclásico como sistema conceptual.

Las diferencias fundamentales entre las teorías institucionalista y neoclásica atañen a consideraciones metodológicas y, por consideraciones ético-culturales y políticas. Las primeras pueden examinarse contrastando los conceptos de modelo por un lado y de tipo ideal por otro. Las segundas contrastando los conceptos de justicia conmutativa y de justicia distributiva.

Empezaremos por las consideraciones metodológicas. Los tipos ideales, cuando son contruidos a partir del estudio de la historia, expresan una herramienta de análisis que es propia de la economía institucional o institucionalista. Los modelos neoclásicos no son tipos ideales, porque se “satisfacen” con ser sistemas conceptuales interiormente coher-

mente conexiones históricamente complicadas, en aquellos de sus elementos en los que estriba su específica significación cultural tanto más el concepto –o el sistema conceptual– presentará el carácter del tipo ideal. En efecto, el fin de la formación de conceptos típicos ideales es en todas partes obtener nítida conciencia, no de lo genérico, sino a la inversa de la especificidad de fenómenos culturales” Max Weber, Ensayos sobre metodología sociológica, Amorrortu Editores, Buenos Aires 1973, página 90.

<sup>15</sup> Dice Weber: “Tenemos delante de nosotros, en la teoría económica abstracta, un ejemplo de aquellas síntesis que suelen ser caracterizadas como “ideas” de fenómenos históricos. Nos ofrece un modelo ideal de los procesos del mercado de mercancías, propios de una organización social basada en el intercambio, la libre competencia, y la acción estrictamente racional. Este cuadro conceptual reúne determinados procesos y relaciones de la vida histórica en un cosmos, carente en sí de contradicciones, de conexiones conceptuales. En cuanto a su contenido esta construcción presenta el carácter de una utopía, obtenida mediante el realce conceptual de ciertos elementos de la realidad. Su relación con los hechos empíricamente dados de la vida consiste exclusivamente en esto: allí donde en la realidad se comprueba o se supone que en algún grado operan de hecho conexiones del tipo abstractamente representado en aquella construcción, esto es, procesos dependientes del “mercado” podemos ilustrar y volver comprensible pragmáticamente la especificación de tal conexión en un tipo ideal”).

<sup>16</sup> Así continúa diciendo Weber: “Respecto de la investigación, el concepto típico ideal pretende guiar el juicio de imputación: no es una “hipótesis”, pero quiere señalar una orientación a la formación de hipótesis. No constituye una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla. Consiste, pues en la “idea” de la organización moderna de la sociedad, históricamente dada, fundada en el intercambio, idea elaborada por nosotros siguiendo los mismos principios lógicos con que se ha construido, por ejemplo, la idea de la “economía urbana” de la edad media como concepto “genético”.

entes aunque sus premisas no correspondan a la realidad, es decir, aunque sus premisas no sean verdaderas. Los neoclásicos elaboran sus modelos sin pretensiones de que correspondan a la verdad de los hechos exteriores sino que se concentran en la coherencia lógica de esos modelos y en su capacidad predictiva y sustentadora de políticas, aunque esos modelos no respeten la correspondencia o isomorfismo que debe existir entre sus premisas y supuestos con la realidad exterior a ser explicada. Por ejemplo, en un famoso ensayo escrito por Milton Friedman sobre metodología de la ciencia económica, él sustenta la idea, de raíz pragmática de que el verdadero test de cientificidad de un modelo teórico, es su utilidad para predecir los hechos futuros. Sin embargo su distinción entre economía positiva y economía normativa lo induce a distinguir entre la capacidad de un modelo para predecir (lo que forma parte de la economía positiva), y su capacidad para servir de instrumento de política económica (lo que forma parte de la economía normativa)<sup>17</sup>.

Lo característico de un tipo ideal tal como los institucionalistas tienden a usarlo es su respeto por la correspondencia (o isomorfismo) entre las premisas de partida y la realidad exterior que pretende interpretar. Por eso, el punto de partida de un tipo ideal en el sentido que usa esta expresión la economía institucional, es el conocimiento de la historia.

En la caracterización del tipo ideal “capitalismo” Max Weber sustenta un sistema conceptual o posición teórica mucho más cercana a la visión institucionalista que a la visión neoclásica. A pesar de su individualismo declarado, en su práctica científica Max Weber no es un neoclásico en la utilización de sus conceptos económicos, caracteriza esencialmente el capitalismo de una manera sistémica y fundada en la historia. Toma como punto de partida la época histórica que marca el predominio de una organización: la empresa capitalista<sup>18</sup>.

Max Weber ubica históricamente al tipo ideal “capitalismo” como constitutivo de una época económica privativa, ante todo de Occidente. Es en ese contexto que él expresa los rasgos típicos ideales que esencialmente lo definen: i) contabilidad racional del capital, ii) libertad mercantil, iii) técnica racional, iv) derecho racional, v) trabajo libre (por oposición a esclavo o servil), vi) mercantilización de la economía<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Milton Friedman, “The methodology of positive economics”, en Milton Friedman: *Essays in Positive Economics*, University of Chicago Press, Chicago 1953.

<sup>18</sup> Dice Max Weber: “Existe capitalismo dondequiera que se realiza la satisfacción de necesidades de un grupo humano, con carácter lucrativo y por medio de *empresas*, cualquiera que sea la necesidad de que se trate; especialmente diremos que una explotación *racionalmente* capitalista es una explotación con contabilidad de capital, es decir, una empresa lucrativa que controla su rentabilidad en el orden administrativo por medio de la contabilidad moderna, estableciendo un balance (exigencia formulada primeramente en el año 1698 por el teórico holandés Simón Stevin). Naturalmente una economía individual puede orientarse de modo muy distinto en el aspecto capitalista. Parte de la satisfacción de sus necesidades puede ser capitalista, otra no capitalista, sino de organización artesanal o señorial. (...) Sin embargo, sólo podemos decir que toda una *época* es típicamente capitalista cuando la satisfacción de necesidades se halla, conforme a su centro de gravedad, orientada de tal modo que, si imaginamos eliminada esta clase de organización, queda en suspenso la satisfacción de las necesidades”. “El capitalismo se nos presenta de forma distinta en los diversos períodos de la historia, pero la satisfacción de las *necesidades cotidianas* basada en técnicas capitalistas sólo es peculiar de Occidente, y aún en los países del mismo resulta cosa natural desde la segunda mitad del siglo XIX”.

<sup>19</sup> “La premisa más general para la existencia del capitalismo moderno es la contabilidad racional del capital como norma para todas las grandes empresas lucrativas que se ocupan de la satisfacción de



El capitalismo para Max Weber expresa el proceso histórico de racionalización de la economía y la sociedad occidental, con el surgimiento de la contabilidad racional del capital como premisa fundamental de la existencia de las empresas lucrativas. Dichas empresas lucrativas, requieren, a su vez, de varias premisas básicas que se enumeraron más arriba. Dichas premisas *i)*, *ii)*, *iv)*, *v)* y *vi)* expresan el surgimiento de instituciones (normas vigentes) típicamente capitalistas; por otro lado la premisa *iii)* expresa el surgimiento de la técnica típicamente capitalista como componente esencial del proceso de racionalización occidental.

Hasta aquí las reflexiones de Max Weber sobre el capitalismo a partir de su concepción epistemológica sobre esa herramienta teórica que son los tipos ideales. Por otra parte, la democracia como sistema político fue caracterizada de manera original e insuperable por Aristóteles en su obra *La política*, pero lo hizo solamente para el ciudadano griego, apto para gobernar y para obedecer el gobierno de sus pares. Aceptó, simultáneamente, la esclavitud como régimen social compatible con la democracia al estilo griego pero solamente reservada para los bárbaros (no griegos). Aristóteles no sólo caracterizó la democracia como un régimen que defiende la libertad de los ciudadanos griegos, sino que, de acuerdo con algunos intérpretes de su pensamiento, la consideró como el mejor de los

---

las necesidades cotidianas. A su vez, las premisas de esas empresas son las siguientes: *i)* Apropiación de todos los bienes materiales de producción (la tierra, aparatos, instrumentos, máquinas, etc) como *propiedad de libre disposición por parte de las empresas lucrativas autónomas*. Éste es un fenómeno bien conocido por nuestra época: sólo el ejército forma, por doquier, una excepción; *ii)* La *libertad mercantil*, es decir la libertad del mercado con respecto a toda irracional limitación del tráfico; estas limitaciones pueden ser de naturaleza estamental –por ejemplo cuando los gremios prescriben un determinado género de vida o una homogeneización del consumo-, o bien revisten un carácter de monopolio gremial, cuando, por ejemplo, establece que el habitante de la ciudad no pueda poseer haciendas como un caballero, ni el caballero o campesino dedicarse a la industria, no existiendo, por consiguiente, un mercado libre del trabajo ni un libre mercado de productos; *iii)* *Técnica racional*, esto es, contabilizable hasta el máximo, y, por consiguiente, mecanizada, tanto en la producción como en el cambio, no sólo en cuanto a la confección, sino respecto a los costos de transporte de los bienes; *iv)* *Derecho racional*, esto es, derecho calculable. Para que la explotación económica capitalista proceda racionalmente precisa confiar en que la justicia y la administración seguirán determinadas pautas. Ni en la época de la polis helénica, ni en los estados patrimoniales de Asia, ni en los países occidentales hasta los Estuardo pudo garantizarse tal cosa. La arbitrariedad de la justicia regia, con su otorgamiento de mercedes, trajo constantes perturbaciones en los cálculos peculiares de la vida económica; la afirmación según la cual: “El banco de Inglaterra es adecuado para una república, pero no para una monarquía”, respondía de un modo cabal a las circunstancias de la época; *v)* *Trabajo libre*, es decir, que existan personas, no solamente en el aspecto jurídico sino en el económico, obligadas a vender libremente su actividad en un mercado pugna con la esencia del capitalismo, –siendo entonces imposible su desarrollo-, el hecho de que falte una capa social desheredada, y necesitada, por tanto, de vender su energía productiva, e igualmente cuando existe tan sólo trabajo libre. Únicamente sobre el sector del trabajo libre resulta posible un cálculo racional del capital, es decir, cuando existiendo obreros que se ofrecen con libertad, en el aspecto formal, pero realmente acuciados por el látigo del hambre, los costos de los productos pueden calcularse inequívocamente, de antemano; *vi)* *Comercialización de la economía*, bajo cuya denominación comprendemos el uso general de títulos de valor para los derechos de participación en las empresas, e igualmente para los derechos patrimoniales. En resumen: *posibilidad de una orientación exclusiva, en la satisfacción de las necesidades, en un sentido mercantil y de rentabilidad*. Desde el momento en que la comercialización se agrega a las demás notas características del capitalismo gana importancia un nuevo elemento no citado hasta aquí, todavía: el de la especulación. Sin embargo, semejante importancia sólo puede adquirirla a partir del momento en que los bienes patrimoniales se representan por medio de *valores transferibles*” Max Weber, *Historia económica general*, Fondo de Cultura Económica, México 1964, pp. 236-238.

regímenes políticos, apoyando simultáneamente la regla de la mayoría y la regla de la ley<sup>20</sup>.

En la época contemporánea la democracia se ha ido gestando como un proceso social que pretendía ponerle límites al poder del estado. Emergió entonces como una lucha contra formas totalitarias, absolutistas, y dictatoriales propias de los gobiernos monárquicos de la era moderna, con base en los cuales se organizaron los estados nacionales, tras el período feudal. Las aportaciones de Hobbes, Locke y Rousseau al estudio de la democracia moderna pueden verse en ese contexto histórico, típicamente europeo.

Para la visión del liberalismo la democracia contemporánea puede tipificarse idealmente a partir de ciertos rasgos mínimos que Bobbio define procedimentalmente como un método para tomar decisiones colectivas, independientemente del contenido sustantivo de dichas decisiones. La democracia política mínima es para Bobbio un conjunto de reglas en virtud de las cuales organismos o personas están autorizados para tomar decisiones de gobierno; esas instituciones constitucionalmente establecidas indican también bajo qué procedimientos pueden tomarse dichas decisiones. Hasta aquí, en esta definición de Bobbio predomina la regla de la ley (estado de derecho), ya señalada en las consideraciones básicas de Aristóteles, lo que nos permite caracterizar a la democracia política como un complejo de instituciones (reglas vigentes) que sustentan el sistema político<sup>21</sup>.

Dentro de las concepciones liberales actuales sobre la democracia política, se destaca también la de Robert Dahl, que incluye los siguientes rasgos básicos: el fundamento constitucional de las decisiones del gobierno; la elección pacífica y frecuente de los funcionarios de gobierno; el sufragio universal como método de elección de los funcionarios de gobierno; libertad de expresión universalmente garantizada; libertad de información a través de fuentes alternativas diferentes a las originadas en el gobierno; derecho a formar asociaciones políticas (partidos, grupos de interés, etc), con el objeto de formar opinión pública o competir por los cargos gubernamentales<sup>22</sup>.

En las visiones de Bobbio y Dahl predomina una concepción fundamentalmente liberal de las condiciones mínimas que debe reunir una democracia política. Esta concepción es históricamente importante porque la democracia moderna nació, repitámoslo, como una conquista de libertades frente a poderes absolutos detentados por monarcas. Ese es el significado de la Revolución Gloriosa en Gran Bretaña durante el siglo XVI y de la Revolución Francesa durante el siglo XVIII. Sin embargo la revolución francesa acuñó un lema que permaneció hasta la era contemporánea señalando tres valores fundamentales de la visión multidimensional de la democracia: libertad, igualdad, y fraternidad. Este lema, es mucho más que un *slogan*, y nos remite a una ciudadanía no sólo política, sino también civil y social.

<sup>20</sup> "The argument for the rule of the many and the rule of law consists of these two arguments in that they both end up justifying the rule of the many restrained by law as the best regime. The first peak arises out of the concern for which element in the city ought to be authoritative. The line of argument moves and ends to indicate the best judges –the many, the few, or the one. The second peak arises out of the question of whether the best man or law should rule and that their rule should be guided by law. The law here is not natural law or a transpolitical law but democratic law. Democratic law will act as a restraining factor to allow the city to reach the right decision on how citizens should live and act. The rule of law obstructs the slavishness of the multitude, which was said to be the only factor that would disqualify the many's capacity to judge in a more superior fashion than all other rulers". Clifford Angell Bates, *Aristotle's "Best Regime"*, Louisiana State University Press, Baton Rouge, USA, 2003, pages 212/213.

<sup>21</sup> Bobbio, Norberto, *El Futuro de la Democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

<sup>22</sup> Dahl Robert, *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Barcelona, 1992.

A pesar de que el lema fue acuñado por los revolucionarios franceses, el ideal de la igualdad estuvo más presente en la revolución americana, mediante la cual los estadounidenses se independizaron de la tutela británica para crear un gobierno basado en la igualdad de derechos del ciudadano. La idea de la fraternidad se ensayó, prácticamente, recién en el siglo XX al fin de la segunda guerra mundial con las democracias sociales que construyeron los estados de bienestar europeos. Esa idea tuvo un estímulo principal en los movimientos políticos católicos, a partir del Concilio Vaticano Segundo, cuando la Iglesia decidió retraducir la idea democrática fundamentándola en los propios valores evangélicos mediante sucesivas encíclicas (desde la *Rerum Novarum*) insistiendo en el tema de la fraternidad universal (solidaridad) como un ingrediente fundamental de la democracia.

En el ideal de una democracia multidimensional (política, económica y cultural), planteado en la escala mundial, podría argumentarse que los tres rasgos señalados del dictum se sostienen recíprocamente. En efecto la libertad sin igualdad ni fraternidad conduce fácilmente a un individualismo desigualizante y socialmente indiferente como el que impera hoy en la visión neoliberal. La igualdad sin respeto por la libertad personal y sin actitudes solidarias con el prójimo, degenera rápidamente en formas de demagogia o de dictadura de las mayorías como las que imperaron en la Unión Soviética. La fraternidad sin respeto por la igualdad o la libertad, degenera en fraternidades sectarias que excluyen o esclavizan a los que no pertenecen a las “hermandades” en cuestión, como sucedió en las hermandades y sociedades secretas de corte fascista o nazi.

En rigor el tipo ideal de la democracia nos interesa no tanto en sí mismo, sino en su interacción con el capitalismo. Ella provee el marco valórico-institucional básico dentro del cual pueden funcionar los mecanismos de los sistemas económicos.

## 5. La democracia y el subsistema cultural

Para finalizar esta sección, agregaremos algunas reflexiones relativas al subsistema cultural, que hemos caracterizado como el conjunto de instituciones que regulan y controlan los medios de información, comunicación y conocimiento. Este conocimiento, sujeto a los criterios de la justicia distributiva, alude a todas las percepciones humanas que informan el comportamiento usual en la vida cotidiana, y se relacionan con la búsqueda de la verdad (como en las actividades científicas), o de la utilidad (como en las actividades tecnológicas), o del bien (como en los posicionamientos éticos y morales). Aristóteles distinguió entre estas tres formas de conocimiento los fundamentos racionales de la acción humana, refiriéndose a ellas como la teoría, la poiesis, y la praxis.

Los subsistemas culturales así caracterizados son la plataforma subyacente sobre la cual se edifican las instituciones políticas y económicas. El tema más complejo es sin duda el de la praxis y sus fundamentos éticos. Se abre aquí un capítulo importante relacionado con los vínculos entre la ética y la ideología. Esta última puede ser entendida como la racionalización legitimadora de posiciones de poder, de origen biológico, cultural, económico y político<sup>23</sup>. Sin embargo desde una perspectiva ética, la ideología aparece como intrínsecamente hipócrita, pues no busca la verdad sino los propios intereses. Y el rela-

<sup>23</sup> Ejemplos: posiciones biológicas de poder como en la práctica del aborto; posiciones culturales de poder como en el control de los medios de información, comunicación y conocimiento; posiciones económicas de poder como en el control de los instrumentos de producción, de circulación y de consumo que se tranzan en el mercado; posiciones políticas de poder como en el control, sustentado en el monopolio de la fuerza pública, de los órganos de gobierno legislativo, ejecutivo, y judicial.

tivismo ético, en cierto modo compartido por las ideologías marxista y liberal, hace que cualquier referencia a comportamientos virtuosos honestamente orientados al bien común suscite una cierta sonrisa de ironía, frente a la ingenuidad de ese lenguaje. Sin embargo, la cultura de la democracia es en última instancia la cultura de las virtudes públicas orientadas por los valores de la justicia y dirigidas al logro del bien común (Di Filippo, 2002).

El concepto de virtud no se sustenta sobre el individualismo liberal de corte utilitarista, y no parece existir en los fundamentos de una ética marxista, sino sólo sobre una concepción de la justicia debida a toda persona por el mero hecho de serlo. El concepto de virtud fue predicado por los griegos en relación con sus conciudadanos, pero Aristóteles se vio en obvios apuros para conciliar esa visión con el régimen esclavista. Rechazó la institución de la esclavitud cuando esta era entendida como un derecho de los vencedores sobre los pueblos vencidos pero no tuvo otra alternativa, como aristócrata griego, que aceptar la legitimidad de la esclavitud, que él mismo practicaba en escala doméstica. Tuvo que asimilar el esclavo a la condición de niño, de humano subdesarrollado o incompleto que requiere, y se beneficia, de la tutoría paternalista de su amo.

Por otro lado, la visión cristiana en su versión evangélica fundacional, desarrolló otro fundamento alternativo para la dignidad intrínseca de los seres humanos: la condición de hijos de Dios, creados a su imagen y semejanza establece el deber de fraternidad recíproca, por ser todos iguales ante Él. Desde luego tras la adopción oficial del credo católico por parte del Imperio Romano, y por medio de los papas dotados de poder temporal, la Iglesia se arrogó el derecho divino de regular el significado y el uso práctico de esos principios. Mediante el efectivo control del poder político durante la edad media, tuvo que manejar y mezclar no sólo lo que era “de Dios”, sino también lo que era “del César”. Las ideales prácticas igualitarias obviamente presentes en el mensaje evangélico, al igual que antes con los griegos, tuvieron que adecuarse a las instituciones sociales básicas (esclavitud en el mundo antiguo y servidumbre en el medieval). También sirvieron para legitimar a los gobernantes por el origen pretendidamente divino de la autoridad delegada por los pontífices. Sin embargo, en sus fundamentos filosóficos, y en el nivel de los valores morales esenciales de ambos períodos, los valores de virtud y de justicia siguieron siendo los parámetros a considerar en la búsqueda del bien común.

Esta concepción premoderna de la justicia se había perdido en la modernidad hasta que, sorprendentemente fue rescatada en una forma aceptada por el *establishment* académico occidental tras la publicación del libro de John Rawls, que revitalizó los debates en materia de filosofía política. Como dice al comienzo de su obra principal: “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”<sup>24</sup>.

En resumen el concepto de justicia se ha reinstalado, reivindicando el derecho a dirimir los temas éticos y remeciendo las hegemonías del utilitarismo neoliberal y del marxismo fundadas ambas en visiones con alto grado de relativismo moral. El concepto de ideología adoptado por ambas corrientes de pensamiento expresaba esa visión común, excluyendo, oscureciendo o minimizando los conceptos de virtud y de justicia. El tema de la justicia adquiere importancia en el ámbito de la economía institucionalista en relación con la desigualdad económica, la distribución del ingreso y el combate a la pobreza. Estos temas son de difícil o imposible tratamiento a partir de las visiones neoclásicas y libertaristas de las últimas décadas. Dentro de la visión de Marx el tema de la desigualdad social se

---

<sup>24</sup> John Rawls, *Teoría de la Justicia*, Fondo de Cultura Económica, México 2000, página 17.

trata con la teoría de la explotación y el tema de la justicia no es abordado sistemáticamente en sus conceptos teóricos fundamentales. Volveremos sobre este último punto en la sección siguiente.

Cualquiera sea la filosofía política y los valores subyacentes que se sustenten, lo cierto es que el subsistema cultural que se está construyendo en el mundo global contemporáneo resulta decisivamente influido por los rasgos esenciales de la presente revolución tecnológica al afectar precisamente, y en profundidad, la producción, distribución y circulación de los medios de información, comunicación y conocimiento. Los medios de información son, hoy más que nunca, un cuarto poder cuyos mecanismos afectan la esencia de los sistemas democráticos propios del siglo XXI. Los fundamentos culturales de la democracia sólo pueden estudiarse a partir del uso social de estas tecnologías. Los debates éticos e ideológicos pueden democratizarse como nunca antes en la historia por la naturaleza misma de la presente revolución tecnológica.

## 6. Capitalismo y democracia en la visión de Marx

De los cuatro subsistemas concretos en que participan los hombres en sociedad (biológico, cultural, económico y político) Marx solamente profundizó: a) en el sistema biológico, aceptando, al igual que Aristóteles, la condición de animal sujeto a los procesos evolutivos comunes a todas las formas de vida; y b) en el sistema económico sobre el cual construye su filosofía, materialista y determinista, de la historia. Los otros dos subsistemas, el cultural y el político, son para Marx expresiones subordinadas a las transformaciones que se producen fundamentalmente en la esfera de las relaciones de producción y, lo que son su expresión jurídica, las relaciones de propiedad.

Para Marx, cuando cambia la estructura económica de la sociedad, cambia toda la superestructura jurídica y política. A su vez la estructura económica de la sociedad, está compuesta, para Marx, por el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y por las relaciones sociales de producción que controlan socialmente aquellas fuerzas productivas. En la literatura estructuralista y marxista, de los años sesenta y setenta del siglo XX, se discutió mucho, especialmente entre los filósofos y antropólogos franceses (J. P. Sartre, R. Garaudí, M. Godelier, C. Lévy Strauss, etc), sobre la relación que existía entre el grado de desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción y sobre cuál causaba la transformación de cuál. Creo que esas discusiones reflejaban un punto oscuro y legítimamente discutible en el pensamiento de Marx.

Le faltó a Marx especificar que la técnica es un hecho cultural, que la *techne* aristotélica es ante todo, un saber humano en algún campo de la actividad productiva de los hombres. Pero, en caso de aceptar esta conclusión, se revertiría totalmente la filosofía de la historia de Marx. Porque entonces la cultura (aunque más no sea la cultura tecnológica personificada en los saberes humanos respectivos) ya no sería una expresión más o menos dócil de la estructura económica, sino una base (no material sino cultural) que en última instancia iniciaría el cambio histórico.

En el *Manifiesto Comunista* dice Marx: “En el ocaso del mundo antiguo las viejas religiones fueron vencidas por la religión cristiana. Cuando en el siglo XVIII las ideas cristianas fueron vencidas por las ideas de la ilustración la sociedad feudal libraba una lucha a muerte contra la burguesía, entonces revolucionaria. Las ideas de libertad religiosa y de libertad de conciencia no hicieron más que reflejar el reinado de la libre concurrencia en el dominio de la conciencia”.



“Sin duda –se nos dirá– las ideas religiosas, morales, filosóficas, políticas, jurídicas, etc, se han ido modificando en el curso del desarrollo histórico. Pero la religión, la moral, la filosofía, la política, el derecho, se han mantenido siempre a través de estas transformaciones”.

“Existen, además, verdades eternas, tales como la libertad, la justicia, etc, que son comunes a todo estado de la sociedad. Pero el comunismo quiere abolir estas verdades eternas, quiere abolir la religión y la moral, en lugar de darles una forma nueva, y por eso contradice a todo el desarrollo histórico anterior”.

“¿A que se reduce esta acusación? La historia de todas las sociedades que han existido hasta hoy se desenvuelve en medio de contradicciones de clase, de contradicciones que revisten formas diferentes en las diversas épocas”.

“Pero cualquiera que haya sido la forma de estas contradicciones, la explotación de una parte de la sociedad por la otra es un hecho común a todos los siglos anteriores. Por consiguiente, no tiene nada de asombroso que la conciencia social de todas las edades, a despecho de toda variedad y de toda diversidad, se haya movido siempre dentro de ciertas formas comunes, dentro de unas formas –formas de conciencia–, que no desaparecerán completamente, más que con la desaparición definitiva de los antagonismos de clase”.

La revolución comunista es la ruptura más radical con las relaciones de propiedad tradicionales; nada de extraño tiene que en el curso de su desarrollo rompa de la manera más radical con las ideas tradicionales”.

Según Marx, el desarrollo de las fuerzas productivas choca contra las relaciones de producción que traban su dinámica, y el cambio revolucionario de estas relaciones modifica toda la superestructura filosófica, moral, política, jurídica, en suma, ideológica, con que los hombres toman conciencia de aquellas relaciones. Por lo tanto no habría verdades permanentes, transhistóricas, o “eternas”. Pero, repetimos a manera de objeción, la técnica entendida como saber humano productivo, es ante todo, un hecho cultural de naturaleza transhistórica, radica en la conciencia social y se origina en las formas más elevadas del razonamiento filosófico y científico. La máquina de vapor expresión de fuerza productiva, fue gradualmente superada por la maquinaria electrónica aplicada por la gran industria, y, por lo tanto, tuvo un carácter histórico transitorio, pero los principios físicos, químicos, y mecánicos implicados en el diseño y elaboración de estos instrumentos son transhistóricos y forman parte indeleble de la cultura humana.

La lógica y la dialéctica aristotélicas, el desarrollo del razonamiento matemático y geométrico en la antigüedad, el avance de la astronomía, de la física, de la química, de la biología en la fase medieval y en la era moderna, expresan una cadena de conocimientos que, con altibajos profundos, sin embargo han seguido construyendo sus resultados a lo largo de todas las eras de la historia humana. Son logros transhistóricos, como transhistórica es la razón humana que los capta y los desarrolla. Sin esos conocimientos propios de las ciencias naturales, las revoluciones tecnológicas no habrían tenido lugar. Así, por debajo del desarrollo de las fuerzas productivas materiales de la humanidad, están las fuerzas productivas culturales de la humanidad.

¿Adonde radica la esencia cultural de la técnica? En la condición racional humana, es decir, en el rasgo más específico de la naturaleza humana distinguible del resto de los animales. Pero Marx no estudió el subsistema cultural, lo consideró un espejismo engañoso ubicado en el nivel de la conciencia social y, lo redujo de alguna manera al concepto englobador de ideología. En efecto si el subsistema cultural, no es más que un refle-

jo de la estructura económica y una expresión de las relaciones de poder basadas en la institución de la propiedad, entonces, la ciencia de la cultura no existe como tal ciencia, y por lo tanto no puede cultivarse bajo el común objetivo de descubrir la verdad. Este relativismo cultural, es fatal para el concepto de *verdad* que pretendemos extender aquí como meta a ser conquistada por el conjunto de las ciencias sociales.

En el plano político sucede lo mismo, el único factor determinante es, para Marx, el de la lucha de clases promovida por determinado tipo de relaciones de propiedad a medida que las fuerzas productivas “materiales” de la humanidad se desarrollan. Las instituciones de la democracia se juzgan a la luz de la verdad de las instituciones del capitalismo y, no se admite una retroalimentación o sinergia entre ambas.

Lo decisivo de la democracia no es, entonces, para Marx, sus valores de igualdad, fraternidad, y libertad humanas, sino solamente su carácter burgués. Así refiriéndose a los valores políticos de la socialdemocracia de su época observa Marx: “El carácter peculiar de la socialdemocracia se resume en el hecho de exigir instituciones democrático republicanas, no para abolir a la par los dos extremos, capital y trabajo asalariado, sino para atenuar su antítesis y convertirla en armonía. Por mucho que difieran las medidas propuestas para alcanzar este fin, por mucho que se adorne con concepciones más o menos revolucionarias, el contenido es siempre el mismo. Este contenido es la transformación de la sociedad por vía democrática, pero una transformación dentro del marco de la pequeña burguesía. No vaya nadie a formarse la idea limitada de que la pequeña burguesía quiere imponer, por principio, un interés egoísta de clase. Ella cree, por el contrario, que las condiciones *especiales* de su emancipación son las condiciones *generales* fuera de las cuales no puede ser salvada la sociedad moderna y evitarse la lucha de clases. Tampoco debe creerse que los representantes democráticos son todos *shopkeepers* (tenderos) o gentes que se entusiasman con ellos. Pueden estar a un mundo de distancia de ellos por su cultura y su situación individual. Lo que los hace representantes de la pequeña burguesía es que no van más allá, en cuanto a mentalidad, de donde van los pequeños burgueses en sistema de vida; que, por tanto, se ven teóricamente impulsados a los mismos problemas y a las mismas soluciones a que impulsan a aquellos, prácticamente, el interés material y la situación social. Tal es, en general, la relación que existe entre *los representantes políticos y literarios* de una clase y la clase por ellos representada”<sup>25</sup>.

En general, Marx desprecia los esfuerzos parciales de protección laboral y social que la social democracia promovió desde sus orígenes. Marx quiere el “premio” completo para los trabajadores, y elige el atajo revolucionarista y violento, rechazando airado todo paliativo a los pobres como indigno. Esa actitud puede expresar, en él, una legítima indignación moral, pero, paradójicamente, Marx no habla casi nunca de moralidad ni de ética, solamente habla de las fuerzas ineluctables de la historia.

Relatando los altibajos de la legislación constitucional en Francia durante el período 1848-1850 observa: “En el primer proyecto de constitución redactado antes de las jornadas de Junio, figuraba todavía el “*droit au travail*”, el derecho al trabajo, esta primera fórmula, torpemente enunciada, en que se resumen las reivindicaciones revolucionarias del proletariado. Ahora, se había convertido en el *droit a la assistance*, en el derecho a la asistencia pública, y ¿qué Estado moderno no alimenta, en una forma u otra a sus pobres? El derecho al trabajo es, en el sentido burgués, un contrasentido, un deseo piadoso y desdichado, pero detrás del derecho al trabajo está el poder sobre el capital, y detrás del poder sobre el capital la apropiación de los medios de producción, su sumisión a la clase

<sup>25</sup> Marx Carlos, “El dieciocho de Brumario de Luis Bonaparte”, en *Marx y Engels: obras escogidas en dos tomos*, texto citado, página 250.



obrero asociada, y por consiguiente, la abolición tanto del trabajo asalariado como del capital y de sus relaciones mutuas”<sup>26</sup>.

En esta visión de la realidad histórica, se expresa, por parte de Marx, un descreimiento por los métodos pacíficos y graduales de lucha política. En realidad la democracia no puede ponerse, según Marx, al servicio de los fines sociales, sino que debe ser conquistada con métodos violentos, para transformarla desde el poder: “Como ya hemos visto más arriba, el primer paso de la revolución obrera es la elevación del proletariado a clase dominante, la conquista de la democracia”.

“El proletariado se valdrá de su dominación política para ir arrancando gradualmente a la burguesía todo el capital, para centralizar todos los instrumentos de producción en manos del Estado, es decir, del proletariado organizado como clase dominante, y para aumentar con la mayor rapidez posible la suma de las fuerzas productivas”.

“Esto, naturalmente, no podrá cumplirse al principio más que por una violación despótica del derecho de propiedad y de las relaciones burguesas de producción, es decir, por la adopción de medidas que desde el punto de vista económico parecerán insuficientes e insostenibles, pero que en el curso del movimiento se sobrepasarán a sí mismas y serán indispensables como medio para transformar radicalmente todo el modo de producción”.

Inmediatamente después el Manifiesto incluye diez famosas medidas que han estado en los programas colectivistas de todas las experiencias históricas del siglo XX y, que sería muy largo reproducir aquí. Nos resulta ahora, muy fácil, ser “generales después de la batalla” y saber que la experiencia histórica de la Unión Soviética fracasó y nunca sirvió de puente al mundo de la justicia que Marx sólo quiso expresar en su utopía deseable: “De cada cual según su capacidad y a cada cual según su necesidad”. Esta visión utópica no es originaria de Marx desde luego, y su expresión moral más nítida radica en los Evangelios (Mateo 25).

En resumen diremos que una de las características del institucionalismo se apoya en la lucha política pacífica, en la resistencia política no violenta a la injusticia, fundada en el respeto a los derechos de todas las personas. Expresa fe en la fuerza persuasiva de la ética, y el rechazo absoluto a toda forma de violencia como instrumento transformador. En este punto decisivo Marx, por su aceptación explícita de la violencia como forma esencial de lucha, se diferencia de otros grandes profetas del cambio social y humano como Gandhi o el propio Cristo.

Marx evidentemente tomó muy en cuenta el papel de las instituciones, y, de hecho, toda su visión de la historia se apoya en diferentes formas de propiedad que, en el fondo son instituciones y, además, instituciones fundamentales. Pero Marx subestimó la importancia de los mecanismos culturales y su extraordinaria perdurabilidad. Enfatizó el papel de las fuerzas productivas materiales. Por lo tanto despreció la cultura, sin poner de relieve que ese desarrollo productivo material, es, en última instancia, un hecho cultural. También despreció las formas políticas de la democracia fundada en los derechos humanos, y por lo tanto en los imperativos categóricos del deber de respetarlos, y prefirió el atajo “revolucionarista”. Marx descubrió sin duda el papel revolucionario del cambio tecnológico, es decir de una forma de cambio cultural que transforma radicalmente los procesos históricos, pero fue “revolucionarista” cuando creyó que el capitalismo estaba maduro para ser conquistado por la dictadura del proletariado como preámbulo de la sociedad sin clases.

---

<sup>26</sup> Marx Carlos, Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850, en Marx y Engels, obras escogidas, texto citado p. 157.

Formulemos la pregunta: ¿era Marx institucionalista en el sentido que le hemos otorgado a esta expresión aquí? Contestaremos que era parcialmente institucionalista porque creía en la existencia y la eficacia de las instituciones del capitalismo, y, por lo tanto, en el cambio institucional, (pero sólo en el cambio revolucionario y violento) que el capitalismo producía en los sistemas económicos que lo precedieron. Sin embargo, no adjudicaba en dicho cambio ningún papel a las formas pacíficas de la lucha democrática. Si las formas políticas y culturales vigentes en el capitalismo solo podían expresar una falsa conciencia ideológica, entonces, los subsistemas culturales y políticos perdían toda realidad y no podían ser estudiados con los métodos del pensamiento científico.

La revolución cultural del cambio tecnológico es esencialmente pacífica aunque promueva cambios forzados posteriores en la historia, el revolucionarismo político de Marx como táctica de lucha fue esencialmente violento aunque pretendiera promover una sociedad pacífica y humana.

Es paradójico advertir que toda la obra de Marx y su estilo expositivo mismo trasuntan una profunda indignación moral contra las injusticias del capitalismo, y la fuerza ética de su denuncia radica en que sus críticas son justas, pero Marx subestimó el valor autónomo de las prédicas morales y de la legitimidad la ética como componente perdurable y transhistórico de la cultura.

## 7. Capitalismo y democracia en la era global

*En el orden económico opera contemporáneamente un capitalismo global cuyo rasgo más característico, desde el punto de vista de la teoría de las relaciones económicas internacionales es la creciente movilidad internacional y transnacional de los factores productivos, favorecida por las nuevas reglas de juego en el caso de la tecnología y el capital, pero reprimida por esas mismas reglas (migratorias) en el caso de la fuerza de trabajo. Como es bien sabido, esa movilidad internacional deriva de reducciones en los costos de transporte, de transacción y de coordinación microeconómica facilitadas por el desarrollo de las tecnologías de la información.*

Cuando hablamos de movilidad internacional de los factores productivos podemos criticar más cómodamente las diferentes versiones de la teoría de las ventajas comparativas de las naciones en materia de comercio internacional. Estas teorías justificaban y recomendaban un comercio libre y abierto de bienes y servicios, precisamente como un sustituto de la libre movilidad de los factores productivos que operaba en el interior de cada nación que participaba del comercio mundial.

Ante la creciente movilidad del capital (productivo y financiero) se han producido dos modificaciones trascendentales en el orden económico mundial, examinado por la teoría de las ventajas comparativas. Primero, que el comercio internacional ya no se hace inteligible sin un adecuado conocimiento de las estrategias de las empresas transnacionales (ETS) en la búsqueda de sus ventajas competitivas dentro de sus propios ámbitos de planificación y gestión, los que abarcan diferentes territorios de diferentes naciones.

En segundo lugar, las estrategias competitivas de las empresas transnacionales “perforan”, por así decirlo, las fronteras nacionales al invertir localmente en determinados eslabones de sus cadenas productivas, quedando afectadas, y afectando a su vez, las regulaciones económicas nacionales internas de los países anfitriones en múltiples campos (normas de competencia, de inversiones, de patentes tecnológicas, de compras de estado, etc).

En resumen, durante la vigencia de la teoría de las ventajas comparativas los sistemas económicos nacionales, sus tecnologías, organizaciones e instituciones internas estaban relativamente aisladas de las de otros países, pero las actuales cadenas productivas transnacionales en la producción de bienes y servicios, crean una permanente movilidad de los factores productivos que responde a las estrategias de las corporaciones transnacionales, fuertemente influenciadas por las condiciones competitivas y regulaciones nacionales que afectan los costos (ambientales, laborales, energéticos, etc) de los territorios donde estas ETS se asientan.

Estas estrategias transnacionales de invertir en diferentes territorios y naciones implican competir con grupos económicos o empresas locales, o contra otras ETS en rubros similares. Por lo tanto, también están afectadas por las regulaciones nacionales en materia de políticas de competencia, tratamiento a la inversión extranjera, patentes de invención, compras de Estado, procedimientos administrativos y judiciales internos, etc.

En el caso de América Latina las reformas regulatorias que condujeron a los actuales modelos económicos vigentes desde los años noventa responden, fundamentalmente, al tipo de fuerzas transnacionales que hemos descrito más arriba.

Los procesos y estrategias de desarrollo vigentes en los países latinoamericanos a partir de los años noventa, expresan un nuevo modelo económico caracterizado por una mayor propiedad transnacional de factores y empresas productivas, operando bajo reglas de competencia que les aseguran trato nacional, y que evidencian el decisivo poder de los inversionistas transnacionales en las posibilidades de crecer y de exportar de nuestras economías.

Los modelos proteccionistas han desaparecido, y los radios de maniobra de los jugadores gubernamentales están fuertemente acotados por las reglas de juego propagadas por los organismos multilaterales (OMC, FMI, BM) y determinadas por las naciones desarrolladas (OECD) que los controlan.

*En el orden político*, los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales de los Estados nacionales se han visto afectados por estos grandes jugadores transnacionales que requieren de otras reglas de juego. Por lo tanto cabildean y presionan sea directamente o por medio de las naciones donde se asientan sus casas matrices para crear condiciones favorables a sus operaciones económicas.

Frente a la acción globalmente coordinada de las ETS, los estados de las naciones periféricas sub o semidesarrolladas suelen ser jugadores políticos débiles y aislados, en ocasiones hasta incapaces de imponer regulaciones o políticas que, a juicio de las ETS pudieran afectar significativamente sus intereses.

Emerge aquí un conflicto entre los valores y reglas fundamentales de la democracia y los del capitalismo. La democracia opera claramente como el sistema político dominante en las naciones occidentales, y, en particular, se ha reimplantado en todas las naciones sudamericanas (y en casi todas las latinoamericanas).

Simplificando temas extremadamente complejos de los vínculos recíprocos entre el orden económico y el orden político podemos decir que el orden capitalista opera transnacionalmente y en la escala global, en tanto que las democracias han continuado operando en la escala nacional. La única excepción significativa a esta regla, es el proceso de integración multidimensional que ha llevado a la creación del bloque político-económico de la UE, en que los principios e instituciones de la democracia pugnan por expresarse (sin lograrlo plenamente por ahora) en una escala supranacional.

El tema central entonces es que los principios e instituciones de la democracia aluden a los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos de cada estado nación en tanto que los principios e instituciones del capitalismo en el siglo XXI aluden a los derechos, libertades y garantías reclamados por los jugadores económicos transnacionales y en particular por las ETS.

Los derechos reclamados por los ciudadanos en el marco del orden democrático pueden muy bien ejemplificarse con los contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU y en otras cartas y documentos similares de origen más reciente. También se expresan en los valores y principios defendidos por agencias afines tales como UNESCO, UNICEF, OPS, OIT, etc.

Por otro lado, los derechos reclamados por los grandes jugadores privados transnacionales son de naturaleza patrimonial, se refieren a la adquisición, utilización productiva y transferencia mercantil de la propiedad de recursos económicamente valiosos, bajo las reglas del capitalismo global.

## 8. El juego del poder en el capitalismo globalizado

Las empresas transnacionales como su nombre lo indica, son “transeúntes” del orden económico internacional; “transitan” por ese orden internacional atendiendo a sus ventajas competitivas de *localización* (por ejemplo en las maquilas), de *internalización de sus relaciones de mercado* (por ejemplo en las adquisiciones y fusiones) y de *propiedad de la tecnología* (por ejemplo en el monopolio de ciertas innovaciones que les proporcionan ventajas competitivas dinámicas)<sup>27</sup>. En consecuencia existe una creciente disociación entre los intereses de las empresas y los intereses de los estados-nación en materia de creación de empleos, de necesidades de inversión productiva directa y de tributos destinables a la satisfacción de prestaciones de salud, educación, y seguridad sociolaboral para sus conciudadanos.

Las reglas y disciplinas involucradas en estos cambios tecnológicos y organizacionales tienen directamente que ver con derechos y obligaciones de naturaleza patrimonial. Ambos elementos (movilidad creciente de factores y servicios productivos) han determinado nuevas condiciones de la competitividad de las empresas, las que no solo se captan internacionalmente sino sobre todo transnacionalmente.

Las empresas transnacionales requieren la vigencia de un orden capitalista global capaz de defender el complejo conjunto de derechos patrimoniales que conforman la institución de la propiedad capitalista en las sociedades contemporáneas. De eso tratan, precisamente, “disciplinas” (es decir reglas de juego) de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tales como las inversiones ligadas al comercio de bienes y servicios (TRIMS en la sigla inglesa), o las medidas de propiedad intelectual ligadas al comercio (TRIPS en inglés). También buscan oportunidades y facilidades para competir en otros ámbitos tradicionalmente reservados a las empresas locales (como por ejemplo las compras de estado).

Todas las opciones mencionadas en el párrafo anterior requieren normativas nacionales (internas, domésticas) en los países anfitriones de esas inversiones transnacionales que aseguren la vigencia de las reglas de juego promovidas desde los organismos multilaterales. Esos organismos son significativamente influenciados por las grandes potencias capitalistas, y han funcionado desde el decenio de los ochenta siguiendo los principios

<sup>27</sup> Véase de John Dunning, (1993)

del Consenso de Washington. En otras palabras se ha promovido, exitosamente el funcionamiento de las reglas de juego de este nuevo capitalismo que opera a escala global.

La globalización del capitalismo, estimulada por las tecnologías de la información parece ser un hecho incontenible e irreversible; solamente podría aspirarse a regularlo de una manera que evite las formas más arbitrarias e inequitativas del predominio de los derechos, libertades y deberes *patrimoniales* por sobre los derechos, libertades y deberes *humanos*. Asimismo no hay porqué negar el positivo papel que la inversión transnacional cumple en el aporte de tecnología, de recursos financieros, de exportaciones competitivas e, incluso, de creación de empleos, especialmente en los sectores de servicios. Pero esto no niega la necesidad de compatibilizar los derechos patrimoniales de esas empresas con los derechos ciudadanos de las naciones donde se asientan.

Los primeros (derechos patrimoniales ligados a la propiedad) se aplican en lo principal a personas jurídicas, privadas y/o transnacionales, que hoy son propietarias de la mayoría de la riqueza internacionalmente transable del mundo bajo formas jurídicas (derecho corporativo, operatorias bursátiles, etc.) capaces de desvincular los derechos de propiedad de personas naturales específicas. Los segundos (derechos humanos ligados a la ciudadanía) se aplican a las personas naturales (es decir a las personas de carne y hueso).

## 9. Capitalismo globalizado: ¿quiénes ganan y quiénes pierden?

Los derechos humanos y ciudadanos implícitos en la vigencia de las formas institucionales propias de la democracia se ven afectados de manera diferente por la emergencia del capitalismo global, según nos ubiquemos en los países desarrollados o en los países en desarrollo.

En los países desarrollados, parafraseando un *dictum* atribuido a un presidente estadounidense, lo que es bueno para la General Motors ya no es necesariamente bueno para los trabajadores norteamericanos que pierden sus empleos como consecuencia del traslado de subsidiarias de esa y otras grandes empresas a zonas procesadoras de exportaciones (maquiladoras) ubicadas en naciones subdesarrolladas cercanas a los grandes mercados de consumo de las potencias desarrolladas. Los trabajadores de calificación baja o media de los países desarrollados tampoco se ven favorecidos cuando quedan cesantes como consecuencia de adquisiciones y fusiones, o son reemplazados por el avance de la robótica en la producción de bienes y servicios. El resultado de esta creciente gravitación de las grandes transnacionales privadas en la asignación de los recursos es que la inversión tiende a trasladarse a las actividades y territorios donde pueda adquirir su máxima rentabilidad.

Por otra parte, en las naciones en desarrollo, la eventual oposición que pudiera surgir entre los derechos patrimoniales de las empresas (sea del mundo desarrollado o del propio mundo en desarrollo) y los derechos y libertades de los seres humanos se expresa bajo otras modalidades: agresiones al medio ambiente, pérdida de la biodiversidad, patentes farmacéuticas que encarecen los medicamentos básicos, patentes de *software* que encarecen programas informáticos potencialmente utilizables por PyME y microempresas incapaces de adquirirlos. El “pirateo” prolifera entonces, aumentando la importancia de las acciones judiciales y de la aplicabilidad judicial y legal de los diferentes códigos reguladores encargados de hacer cumplir los TRIPS en escala global.

Hay además otros efectos que, de manera directa o indirecta conspiran contra los derechos humanos, civiles, económicos y culturales de los ciudadanos de los países en desarrollo,

por ejemplo la manipulación de precios de transferencia, deudas ficticias y otras formas de disfrazar los balances públicos y reducir el pago de tributos.

Conviene señalar que el proceso de transnacionalización empresarial no es sólo un tema atinente a las grandes corporaciones transnacionales con casas matrices en los países desarrollados. También involucra grupos económicos latinoamericanos que operan sobre las mismas bases. Asimismo la fuga de capitales, (por ejemplo, la de ahorristas argentinos que tendrían fuera del sistema económico nacional más de 100.000 millones de dólares) evidencia que el tema no pasa por la nacionalidad de los capitales o de las personas naturales que los controlan, ya que el proceso de transnacionalización se verifica tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.

Por otro lado, la apropiación de las ganancias de productividad entre países desarrollados y en desarrollo, ya no se verifica como en el modelo centro periferia de la posguerra. Ahora esa apropiación no queda necesariamente en el interior de las naciones desarrolladas, sino que cae bajo el control de las corporaciones transnacionales que operan dentro de sus propios espacios de planificación buscando sus propias ventajas competitivas a escala global.

La lógica del capitalismo global del siglo XXI, ya no garantiza una suficiente apropiación de las ganancias de productividad por parte de las sociedades de los países desarrollados como acontecía en el modelo centro-periferia de mediados del siglo XX. Es cierto que las ganancias de la empresas transnacionales con casas matrices en los países desarrollados, especialmente en ciertas áreas de servicios, son abundantes, pero los modelos macroeconómicos imperantes no garantizan que ese excedente se dirija en cantidades adecuadas a los canales de tributación y gasto público social requeridos para una adecuada captación de los beneficios de la productividad incrementada<sup>28</sup>.

## **10. Capitalismo globalizado: papel estratégico de la inversión transnacional**

Un punto central de este nuevo escenario económico radica en que teniendo las tecnologías de la información un gran impacto sobre la productividad del trabajo y siendo suficientemente móviles en la escala global, tienden a producir una veloz igualación de las productividades técnicas en muchas actividades manufactureras (no ligadas a recursos naturales específicos en diferentes localizaciones territoriales) a lo largo del mundo; el resultado es que las empresas localizan sus eslabones productivos en los lugares donde los costos medios (ambientales, laborales, energéticos, etc) son mas bajos (como en las maquiladoras, zonas procesadoras de exportaciones cercanas a los grandes centros de consumo).

En la lógica del capitalismo global hay, por un lado, una necesidad creciente de atraer la inversión directa extranjera portadora de los mayores flujos de capital financiero y tecnología en el mundo de hoy. Además, por las razones ya apuntadas, crecientes facilidades técnicas para que los eslabones de la cadena productiva transnacional se localicen discre-

<sup>28</sup> Este tema de las formas de apropiación social de las ganancias de productividad fue claramente estudiado tanto por la corriente estructuralista latinoamericana liderada por Raúl Prebisch, como por diferentes expresiones de la escuela regulacionista francesa. El resultado de las nuevas tendencias es un fuerte proceso de transnacionalización del excedente reinvertible en la escala mundial. Y por lo tanto un debilitamiento del control nacional de los procesos de ahorro-inversión requeridos para promover una aceleración de la tasa de crecimiento del producto en el mediano y largo plazo.



cionalmente en diferentes territorios del planeta. Las inversiones extranjeras, bajo la lógica del capitalismo global, se instalan en determinados lugares por dos razones principales no excluyentes entre sí: costos más bajos y mercados locales interesantes por su escala o dinamismo potencial. Las inversiones que aprovechan costos más bajos se vinculan con la lógica de las maquiladoras, de los paraísos fiscales y financieros, y otras zonas francas comerciales.

Las inversiones que aprovechan mercados locales interesantes (especialmente en actividades manufactureras y de servicios) se orientan preferentemente, a igualdad de ingresos medios, a las naciones de mayor escala demográfica, económica y geográfica. Los países en desarrollo capaces de cumplir con ambos requisitos (costos bajos y mercados interesantes) serán los que mayores inversiones de origen transnacional puedan conseguir. Como es obvio el ejemplo actual más impresionante en esta materia corresponde a la economía de la China.

La expansión y unificación de los mercados sudamericanos puede crear las condiciones para una competitividad sistémica y sustentable que aproveche reducciones de costos (de transporte, de energía, de transacción, de coordinación, etc) derivados de la integración de los mercados sudamericanos. Estos son en esencia los argumentos económicos principales que justifican la conveniencia de una integración económica de las economías sudamericanas.

## **11. Democracia en una visión multidimensional de la integración regional**

La influencia de los organismos intergubernamentales reguladores de las disciplinas económicas que afectan los derechos patrimoniales de los operadores internacionales y transnacionales, como la OMC, el FMI o incluso el BM (a pesar de su relativamente reciente preocupación por el tema de la pobreza) prepondera sobre los organismos intergubernamentales generalmente vinculados a la Organización de las Naciones Unidas defensoras de los derechos, libertades y responsabilidades humanos (como la UNICEF, la UNESCO, la FAO, la OMS, etc).

En las democracias políticas, se supone que los encargados de la defensa de los derechos humanos (ciudadanos) son en última instancia los poderes del estado democrático: en la esfera regulatoria, aprobando legislaciones de defensa de los derechos civiles políticos económicos y culturales de las personas naturales; y en la esfera fiscal, por ejemplo, aplicando tributaciones progresivas sobre los ingresos de la actividad transnacional para financiar al gasto público infraestructural y social.

En los países desarrollados esta función compensadora del Estado, tan característica de la filosofía keynesiana y de los estados de bienestar, está puesta a prueba por las exigencias de la competitividad internacional (por ejemplo los altos costos laborales o ambientales de las naciones desarrolladas), o por el envejecimiento de las poblaciones que incrementa el peso de los ancianos hasta un punto insoportable para los sistemas de previsión y seguridad social. Sin embargo, las instituciones de la previsión y de la seguridad social están tan incorporadas a la cultura de las sociedades europeas que siguen resistiendo mediante el proceso político democrático.

En los países en desarrollo la fiscalización de los organismos económicos intergubernamentales (especialmente el FMI), encargados de mantener los equilibrios macroeconómicos y hacer respetar los derechos patrimoniales en la escala transnacional, ha presionado fuertemente sobre el margen de maniobra de las autoridades públicas. El tema del



endeudamiento de las sociedades latinoamericanas a lo largo de la década de los ochenta, la obligación de cumplir con abultados servicios de la deuda bajo condiciones de agudo deterioro de los precios de los productos primarios, el pago de la deuda mediante transferencias de capital público, las privatizaciones consecuentes, etc, son historias demasiado conocidas como para insistir aquí en ellas.

Los logros del proceso de democratización conseguidos, especialmente en la segunda mitad del siglo xx en los países desarrollados, están siendo sometidos a una dura prueba. También los procesos de transferencia de poderes desde la esfera pública a la privada se han ido consolidando en los países desarrollados, y el debilitamiento de los recursos y mecanismos fiscales sobre los que reposaban los Estados de Bienestar se ha agudizado. Surge de nuevo aquí con extremo dramatismo la tensión entre los derechos patrimoniales que sostienen el sistema capitalista y los derechos ciudadanos que sostienen la democracia en el presente mundo global. También aquí es donde adquiere sentido plantear el papel estratégico que la integración multidimensional puede jugar en la armonización de ambos complejos institucionales (es decir, los del capitalismo y la democracia).

La integración de las naciones europeas en el seno de la actual UE, es vista como un hecho históricamente extraordinario, a la luz de los milenios de guerras que se registraron entre esas mismas naciones desde la Grecia Antigua hasta nuestros días. Sin embargo subyaciendo a la UE está el advenimiento de los regímenes democráticos, los que sólo se generalizaron a toda Europa Occidental después del fin de la segunda guerra mundial. Por lo tanto, podría decirse que ha existido una recíproca relación causal entre la propagación de la democracia a todas las principales naciones de Europa Occidental y el fortalecimiento de la integración europea<sup>29</sup>.

Estas reflexiones relativas a la escala de las naciones, o de los bloques supranacionales, capaces de ocupar una posición dinámica y autónoma, no pretenden sostener de manera general y dogmática que esas naciones o bloques deban necesariamente ser democráticos. Se conforman con sugerir que, para las *sociedades latinoamericanas*, la mejor posibilidad de alcanzar una escala superior por la vía de la integración regional es *partir de un consenso sobre los valores democráticos como plataforma sobre la cual construir una integración multidimensional y profunda. Ese fue al menos el claro punto de partida del proceso que condujo a la formación de la actual UE.*

La posibilidad de un desarrollo dinámico y autónomo en el presente mundo global depende, en igualdad de otras circunstancias, de la posibilidad de contar con mercados en gran escala. En consecuencia, las naciones con una gran población están en mejores condiciones reales o potenciales (de acuerdo con su ingreso per cápita) de convertirse en destino de un flujo creciente de inversiones que promueva el dinamismo económico. También podrán, además, gravitar en las negociaciones internacionales haciendo uso de su poder de mercado.

En el caso de América Latina, al igual que en el previo de la actual UE, esta gran escala puede lograrse mediante un proceso de integración multidimensional, basado no solo en la

<sup>29</sup>De alguna manera podría argumentarse que la primera experiencia de integración multidimensional de vasto alcance en el hemisferio occidental tuvo lugar tras la Revolución Americana (1776) también encuadrada en el marco de las instituciones incipientemente desarrolladas del capitalismo en la esfera económica y la democracia en la esfera política. Sin embargo, a diferencia de la experiencia europea, la integración multidimensional de los Estados Unidos de América incluyó una guerra civil y la conquista violenta de territorios mexicanos. De hecho la democracia política fue un punto de partida de un proceso de democratización con profundos altibajos y temibles retrocesos que ha continuado hasta hoy en dicho país.

*eliminación de barreras técnicas e institucionales operadas por las aduanas fronterizas que separan los mercados, sino sobre todo en la convergencia de todas las infraestructuras físicas y de las regulaciones necesarias para que los mercados funcionen, habida cuenta de la gran movilidad transnacionales de empresas y factores productivos.*

La integración europea, que estamos permanentemente tomando como referente histórico significativo, nos indica un proceso secuencial de democratización, integración regional, razonable dinamismo económico y autonomía, que sin duda fue acompañado por el surgimiento de sociedades económicamente equitativas. En la esfera política las democracias representativas de las naciones desarrolladas, y los procesos de democratización económica y social que de ellas derivaron, posibilitaron la protección, no solo de los intereses y derechos patrimoniales de todas las empresas, sino también, y principalmente, de los intereses y derechos personales de los consumidores y de los empleados y trabajadores.

Por supuesto las sociedades periféricas parten de condiciones históricas y estructurales muy distintas. Además, el nuevo escenario de la globalización está creando nuevos riesgos y oportunidades que deben ser evaluados sin suficientes precedentes históricos.

## 12. Capitalismo y democracia periféricos

Ni el capitalismo ni la democracia de las naciones que en algún momento de su historia fueron internacionalmente poderosas (como es el caso de prácticamente de todas las que conformaron la UE de los quince miembros antes de la actual ampliación) se propagó bajo las mismas condiciones a las naciones pobres y colonizadas del planeta. Ni siquiera tras el proceso de descolonización y conquista de la independencia política de muchos países periféricos, surgieron democracias al estilo occidental como las originarias de Europa y los Estados Unidos de América. La institucionalidad formal de la democracia se instaló tempranamente en América Latina pero la vigencia de las instituciones de la democracia ha sido un proceso lento que recién está terminando de cristalizar a fines del siglo XX y comienzos del XXI<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Este trabajo se conforma con afirmar que el concepto de democracia al que alude es el fundamento de la prioridad que debe otorgarse a los derechos y libertades humanos de todas las personas sin exclusión, y la responsabilidad que como contrapartida les cabe a los encargados de cumplir con las obligaciones o deberes humanos que les son correlativos. Para “aterrizar” un poco estas reflexiones demasiado vagas y generales, cabe decir que estos derechos y libertades se expresan en la relación estado-mercado que se establece especialmente en la elaboración de los presupuestos fiscales. Los temas de la equidad, del desarrollo y de la integración se expresan cuantitativamente en las cuentas fiscales no solo del gobierno central sino también de provincias y comunas en regímenes federales como el de los Estados Unidos de América o la Nación Argentina. En otro trabajo estrechamente ligado con este (Di Filippo 2004) se examinaron brevemente los conceptos de democracia periférica y capitalismo periférico tal como ellos se han desarrollado en América Latina. También se pusieron de relieve algunas de las contradicciones entre el desarrollo del capitalismo periférico y del proceso de democratización política (Prebisch 1981) acontecidos a lo largo de la historia contemporánea de América Latina. Las nuevas condiciones del orden económico internacional han cambiado las condiciones de funcionamiento del sistema centro periferia de relaciones internacionales tal como éste funcionó durante los siglos XIX y XX. A su vez esto es consecuencia de las nuevas modalidades de funcionamiento del capitalismo y de la democracia en las naciones desarrolladas. Sin embargo el fenómeno de la apropiación sesgada y desigual de las ganancias de productividad sigue aquejando a las economías periféricas que, por serlo, (incapacidad de creación y control de sus propios procesos tecnológicos) siguen conservando una posición en la economía mundial que afecta sus perspectivas de desarrollo, autonomía y equidad.

Desde la década del noventa prácticamente todas las naciones latinoamericanas se han ido alineando en los marcos institucionales de la democracia en la esfera política y del capitalismo global en la esfera económica<sup>31</sup>.

La etapa histórica de los golpes militares que persistió durante todo el periodo de la guerra fría se agotó tras el colapso del bloque comunista. Las carencias y debilidades de la democracia latinoamericana, incluyendo las crisis y caídas de gobiernos, tienden a “autorrepararse” por medio de mecanismos legales contemplados en las propias cartas constitucionales. Por lo tanto la continuidad de los gobiernos civiles no se ha visto interrumpida. El estado de derecho se ha mostrado sorprendentemente resistente y los “cuartelazos” militares han desaparecido.

El peligro que hoy acecha a las precarias democracias latinoamericanas no es el de los golpes de estado sino más bien el de la difícil gobernabilidad interna a escala nacional, el de la corrupción del proceso político *vis-a-vis* de las fuertes presiones del orden económico transnacional, y el del eventual indirecto u oblicuo intervencionismo militar estadounidense para prevenir, no ya las presuntas subversiones de origen comunista como en el pasado, sino la presunta amenaza terrorista alimentada desde gobiernos presuntamente hostiles a los Estados Unidos a la luz de los hechos del 11 de septiembre de 2001.

La única vía internacionalmente legítima para afrontar estos nuevos desafíos es la convergencia de los sistemas de seguridad y defensa regionales bajo las reglas y mecanismos de la integración multidimensional fundada en los mecanismos de la democracia política.

### 13. Democracia e integración regional en Sudamérica

La integración multidimensional (económica, política y cultural) de América Latina es la mejor (quizá la única) estrategia de largo plazo para el logro de un desarrollo equitativo, dinámico y autónomo. Ese ideal deseable para toda América Latina es muchísimo más viable, al menos en el mediano plazo, en la escala sudamericana.

México, Centroamérica y el Caribe (MCC) están sujetos de manera casi irresistible a la gravitación política económica de los Estados Unidos. Esto significa, primero, que el principal mercado relevante y la principal fuente de inversiones transnacionales para este grupo de países MCC es el estadounidense (como lo prueba, por ejemplo, la expansión de la maquila en esas zonas), segundo que en los países MCC el poder de negociación y la escala de los mercados nacionales seguirá internamente fragmentado salvo que logre su unificación bajo la égida de su gran vecino del norte, y, tercero, que la dinámica de las economías MCC dependerá decisivamente de la dinámica de la economía norteamericana.

Pero el caso de Sudamérica *puede* ser distinto al del resto de América Latina y el Caribe: la autonomía de su desarrollo requiere aprovechar el poder de negociación conjunto de los doce países sudamericanos. La gravitación objetiva de su poder internacional, dependerá de la competitividad sistémica de sus sistemas económicos integrados, y del poder productivo y comercial que la gran escala de allí derivada, logre ejercer sobre los foros de negociación internacional (recuérdese de nuevo el caso de China).

<sup>31</sup> Desde luego las democracias latinoamericanas son frágiles en lo político y el proceso de democratización no se proyecta suficientemente a las esferas económica y sociocultural. También es cierto que el capitalismo de América Latina continua siendo periférico, (supeditado a flujos y modalidades de progreso técnico exógeno que escasamente puede asimilar y, mucho menos, controlar), bajo los rasgos y características que el sistema centro-periferia tiende a adoptar en la economía global de este nuevo milenio.

La *dinámica* del desarrollo sudamericano requiere del aprovechamiento del mercado interno (365 millones de personas localizadas en una superficie de más de 17 millones de km<sup>2</sup>) de gran potencialidad si se unifica.

Finalmente, la *equidad* del desarrollo sudamericano requiere ante todo de la preservación de la democracia sudamericana y de su extensión gradual a las esferas económica, social y cultural.

## Bibliografía:

Aristóteles (1971), *Política*, Austral.

Boyer y Saillard (comp) 1997 (1995), *Teoría de la regulación: estado de los conocimientos*, Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.

Boyer y Saillard 1997 (1995), “Un manual de la Regulación”, en Boyer y Saillard (comp).

CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, ONU.

CEPAL (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago de Chile, ONU.

Bunge Mario (2000), *Diccionario de filosofía*, Siglo XXI, México

CEPAL (2005), Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe, en [www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)

Di Filippo y Franco (2000), *Integración regional, desarrollo y equidad*, CEPAL/Siglo XXI, Santiago de Chile.

Di Filippo (1997), *Regionalismo y multilateralismo en la integración de América latina*, en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl),

Di Filippo (1998), “El sistema centro-periferia hoy”, *Revista de la CEPAL*, Número Extraordinario Conmemorativo del 50 aniversario de la Institución, también en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

Di Filippo (2004), “Regulacionismo y Escuela Latinoamericana del Desarrollo, la visión regulacionista al servicio de la integración latinoamericana”, en Boyer R. y Neffa J. (coord.), *La economía argentina y su crisis (1976-2001)*, CEIL-PIETTE, Miño y Dávila Editores.

Di Filippo (2004-a), *Two types of regional integration processes*, en Stanford University, Latin American Studies Center, Lunch Lecture at Bolivar House. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

Di Filippo (2001), “*Globalización e integración en América Latina: Las formas periféricas del capitalismo y la democracia*”, Conferencia dictada en la Universidad de París, Institute de Hautes Études de L’Amérique Latine, Université de la Sorbonne Nouvelle, PARIS III. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

Di Filippo Armando (1981), *Desarrollo y desigualdad social en América latina*, México: Fondo de Cultura Económica. Colección Lecturas del Trimestre número 44.

Di Filippo Armando (2000), “Globalización, integración regional y migraciones”, CEPAL, Serie Seminarios y Conferencias.

Di Filippo Armando (2002), “Justicia y Teoría Económica: redescubriendo a Aristóteles”, *Revista Persona y Sociedad*, Volumen xvi, número 2, agosto, Universidad Alberto Hurtado, ILADES, Santiago.

Di Filippo (2005), Lecciones de Filosofía Económica, apuntes de clase, en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

Dunning, John (1993), “Trade, location of economic activity and the multinational enterprise” en Dunning John (ed.), *The theory of transnational corporations*, Volume I, Routledge, London, New York.

Fairlie Alan (2004), “Luces y sombras del TLC Andino-Estados Unidos”, Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.



Ffrench Davis y Di Filippo (2003) “El rol de las Instituciones Regionales en la Globalización”, *Revista de Estudios Internacionales* (del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile), año XXXV, junio de 2003, número 141, página 5 y siguientes. También en [www.difilippo.cl](http://www.difilippo.cl)

Kant I. (1941), *Filosofía de la Historia*, México, Fondo de Cultura, Colección Popular.

Neffa Julio (1998), *Modos de regulación, regímenes de acumulación y sus crisis en Argentina (1880-1996)*, Buenos Aires, EUDEBA.

Prebisch Raul (1981), *Capitalismo periférico, crisis y transformación*, México, Fondo de Cultura Económica.

Rawls John (1971), *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica.