

Sumario*Página 2*

Editorial: Sueño con serpientes

Página 9

Régimen de acumulación y derechos de exportación: oportunidades, amenazas y desafíos

Página 17

Términos de intercambio y desempeño macroeconómico en Sudamérica

*Por Germán Saller**Página 23*

El Federalismo Fiscal Argentino y sus fatigas. Una mirada desde la Administración Tributaria

*Por Alejandro Otero***Staff**DIRECTOR
Lic. Gerardo De SantisAREA EMPLEO Y SALARIOS
Lic. Miguel ZanabriaAREA FISCAL
Lic. Alfredo IñiguezAREA MACRO-FINANCIERO
Lic. Leonardo PerichinskyAREA REESTRUCTURACIÓN
PRODUCTIVA E INSERCIÓN
INTERNACIONAL
Dr. Pablo LavarelloAREA DE PRENSA Y COMUNICACIÓN
Lic. Daniela MeroniEQUIPO DE INVESTIGACIÓN
Lic. Germán Saller
Lic. Rafael Selva
Lic. Gonzalo Peña
Lic. Julián Barberis
Lic. Agustina Battistuzzi
Dr. Alejandro Naclerio
Lic. Cecilia Peluffo
Lic. Matías Mancini
Natalia Abdala

Entrelíneas de la Política Económica

Presentación

En la presente edición de la revista "Entrelíneas de la Política Económica" continua en el centro del debate el conflicto desatado a partir de la rebelión fiscal de origen rural. En la editorial se realiza un análisis que parte de preguntarse por los trasfondos de esta situación. Para avanzar en el entendimiento de la realidad actual del sector agropecuario se requiere repensar las nuevas formas de capitales financieros que se evidencia actualmente en el sector. Teniendo en claro esta nueva modalidad de operar del capital financiero es que podremos empezar a plantear algunas hipótesis (tentativas) de viejos y nuevos actores que parecen delinear una nueva lógica "rentista" en el sector. También se plantean los distintos modos de regulación posibles, entendiendo que la actual crisis desnuda el intento de algunos sectores por avanzar hacia un régimen de acumulación dominado por la renta, de la mano de una menor presencia estatal. Una de las hipótesis presentes en el planteo es que el necesario conflicto entre el Capital y Trabajo, de todo proceso de crecimiento con industrialización, intenta ser desplazado por un conflicto entre Estado y Pobres.

En la siguiente nota se discute el régimen de acumulación actual desde una óptica que intenta desanudar la aparentemente paradójica situación de buen desempeño económico con alto grado de conflictividad político institucional en el sector agrícola. En esta dirección, la nota comienza con una revisión del comportamiento de las principales variables y los limitantes que se van presentando, a fin de dimensionar si estamos ante un agotamiento del régimen o frente a una crisis coyuntural de la forma en que se regula. Luego se plantea el rol de los derechos de exportación (las retenciones) en el actual contexto regulatorio, considerando que la discusión de fondo, está estrechamente relacionada con el perfil de especialización y la relación capital-trabajo.

En la tercera nota se analiza el impacto de los precios internacionales sobre las principales economías de la región. La conclusión que surge del análisis es contundente: a pesar de que la economía argentina no es de las más beneficiadas por los precios internacionales, en comparación con el resto de las economías de Sudamérica, muestra claramente los mejores desempeños en términos de crecimiento económico, inversión, empleo y diversificación de exportaciones. La comparación con Chile resulta llamativa, por todo lo que se ha hablado del modelo chileno; con precios internacionales que lo han favorecido mucho más que a la Argentina (por lo que subió el cobre, fundamentalmente) muestra un ritmo de crecimiento económico que es aproximadamente la mitad que el argentino, durante el período 2004-2007. Analizando la dinámica de la inversión, el empleo y las exportaciones, de uno y otro país, resulta realmente incomprensible que se presente el modelo chileno como el leading case de lo que hay que hacer.

En esta edición inauguramos una sección con notas de invitados especiales. En este caso, Alejandro Otero escribe sobre federalismo fiscal. A diferencia del abordaje tradicional, que se restringe a la coparticipación de los impuestos nacionales y a las potestades de los distintos niveles de gobierno, el autor se propone llevar el debate a un ámbito poco analizado: el federalismo de la administración tributaria. Plantea la necesidad de profundizar los avances logrados en los últimos años en la cooperación interjurisdiccional entre fiscos y conformar una Red Federal entre las administraciones tributarias del país.

Ir a SUMARIO

Editorial: Sueño con serpientes

Reina la confusión entre los que queremos un país democrático e inclusivo. Siempre creímos que el pequeño productor iba a ser un aliado natural de este proyecto. Muchos pensamos en modelos basados en el desarrollo autónomo, en el cual ellos iban a ser proveedores de alimentos para una clase trabajadora en expansión; reivindicamos su mecanización y la Ley de arrendamiento que permitió su desarrollo frente a los grandes terratenientes en los años 40. Otros pensamos en su rol como generadores de divisas para la industrialización y apoyamos la creación de institutos públicos de tecnología que permitieran la difusión de nuevas variedades de granos y técnicas agronómicas.

Hoy escuchamos a los representantes de la Federación Agraria ser la voz cantante de la necesidad de disminuir las retenciones, y al representante del cooperativismo de CONINAGRO confundir sus intereses con los de las grandes cerealeras extranjeras. Mientras los representantes de la sociedad rural y CARBAP se muestran exultantes, pícaros, y reclaman ambiguamente "soluciones concretas y rápidas" al gobierno. En un primer momento, muchos creímos que la medida de las retenciones móviles afectaba desigualmente al más pequeño, cuya escala y acceso a las calidades del suelo eran menores. Y sentimos alivio cuando el gobierno, muy tarde, ofreció acompañar las retenciones con la propuesta de reintegros a los pequeños productores que cultivan hasta 150 ha y producen menos de 500 toneladas (extendiéndose el límite para zonas marginales). Pensamos, desconociendo la heterogeneidad de intereses al interior del pequeño y mediano campesinado, que sería bueno crear una Junta Nacional de Granos, donde el Estado sea el que compre el trigo al chacarero, para que no sea estafado por las grandes comercializadoras de granos.

La respuesta de la Federación Agraria Argentina (FAA) fue incomprensible. Reclamó al gobierno ser "más generosos" y extender los reintegros a explotaciones pampeanas de más de 150 hectáreas. Entonces, la pregunta cae de madura: ¿a quién defiende la FAA?, ¿a Adecoagro con 200.000 hectáreas? ¿Al grupo Bemberg que cedió su fábrica de cerveza Quilmes al capital extranjero para concentrarse en sus 143.000 hectáreas? ¿A Lacroze de Fortabat que vendió su cementera para cultivar 140.000 hectáreas? ¿a las cinco grandes exportadoras transnacionales que buscan apropiarse de rentas en las cadenas a partir de distintos mecanismos de elusión de impuestos y de poder monopsonístico? ¿Cómo se explica que la Federación Agraria se unifique a los intereses de estos grupos? ¿Cómo no aprovechó esta oportunidad histórica para poner como condición la creación de la Junta Nacional de Granos que siempre reivindicó y que le permitiría evitar la mencionada apropiación de renta por parte de las "cinco grandes"? ¿Dónde está el pequeño agricultor? ¿Dónde está el reclamo de una tierra con productores?

Algunos argumentan que los representantes se burocratizan; otros, que tienen negociados privados que les confunden las ideas. ¿Cómo se explica la actitud de ciertos sectores progresistas que a pesar de contar con buenos diagnósticos responden ambiguamente, tomando implícitamente partido por la reducción de las retenciones? ¿o acaso será cierto que ser progresista es tener pensamientos de avanzada, salvo en las

cuestiones que tocan privilegios? ¿Cómo es posible que planteen que el gobierno "confisca" al sector privado cuando capta esa renta? ¿no estábamos de acuerdo en que la renta era de la sociedad y quienes se la apropian son los terratenientes, las petroleras extranjeras y las empresas mineras? ¿O es que el pequeño productor, la base de la federación Agraria, también participa de esa renta extraordinaria? ¿eso será porque un productor pampeano promedio de 150 ha arrienda su campo a un pool de siembra y percibe más de 45.000 US\$ de renta anual sin producir? Esto es, unos 15.000 pesos al mes por no trabajar su tierra, aun con las retenciones en los niveles vigentes. ¿Cuál es la razón que permite avanzar en una respuesta a tantos interrogantes?

La razón que parece aflorar entre tanto humo es que en esta etapa de dominación del capital financiero, si bien el tamaño importa, no es un limitante ser "pequeño" para entrar como socio menor al club de los rentistas. Y en esta coyuntura internacional de precios de los alimentos y del petróleo por las nubes, la renta de los recursos naturales es enorme. No hay que olvidarse que, desde noviembre del año pasado, el Estado se queda con todo el aumento de precios (por encima de los US\$ 42 el barril) del petróleo que se exporta. El cuestionamiento a esta medida no está en la superficie, más allá de las dificultades que tenemos para cargar combustibles.

Por eso el capital en su versión más pura, la líquida, merodea nuestra región, el negocio es importante y hay que domesticar a los Estados Nacionales para que no intenten recuperar la renta. Nunca antes se había visto en la zona pampeana tan claramente esta pretensión del capital de "hacer dinero sin pasar por la producción", ese capital que no se corporiza en trabajo y hace realidad esa fantasía de obtener una renta sin tener que correr los riesgos de la inmovilización de dinero en fierros y jomales. La renta, al estar asociada al control de un recurso natural "fijo", no es ganancia, ni siquiera es comparable a la ganancia extraordinaria del oligopolio, porque al menos en esta última siempre está la amenaza (por más remota que fuera) de la competencia.

Entonces, comprendiendo el concepto de renta como la expresión más parasitaria del capital, puede entenderse porqué los Grobo, Cresud, Agro-invest, Bemberg, Lacroze de Fortabat, Adecoagro están en el mismo corte de ruta que el chacarero (aunque la cámara elige selectivamente) y amenazan con desabastecer a quienes viven de un salario. Una vez que se comprenda que estos últimos son los perdedores en este esquema en que diversos actores del "campo" ganan, se esfumará el discurso sensiblero de los grupos multimedia y de la Sociedad Rural: las lágrimas de cocodrilo que dejan caer por los pequeños productores. Discurso tan permeable en parte de los sectores medios, tan lejanos de la esencia, tan celosos de las formas y los tonos, sectores medios que aparecen ahora sensibilizados ante el pequeño productor y tan insensibles ante el pobre marginal urbano que les pide una moneda para limpiar el vidrio de su auto.

La centralización del capital

La fuerza impulsora de este proceso de consolidación de una agricultura sin agricultores es el capital financiero, forma de capital cuya lógica es la centralización de una masa enorme de dinero buscando valorizarse. La tendencia que se evidencia hoy en el agro es, precisamente, la centralización de diversas propiedades en una gama creciente de nuevas formas de capitales financieros. No existen estadísticas recientes ni serias. Sólo sabemos que en la región pampeana, dos tercios de la tierra no era trabajada por sus propietarios según el censo del año 2002, pero no podemos identificar con certeza cuales son los actores que coordinan su utilización productiva. Sabemos que ha pasado mucho desde ese momento. Algunos estudios privados hablan del 70% de la cosecha de

soja actual controlada por los Pools de siembra, fideicomisos y otras formas similares. Las estadísticas, como siempre, llegan demasiado tarde. Es evidente que algo está cambiando y que hay nuevos actores que llevan adelante la centralización de la producción bajo nuevas formas. Centralización que no necesariamente requiere propiedad. Se trata de grandes propietarios o bien de una multiplicidad de formas de organización "virtuales" que coordinan una suerte de red asimétrica de relaciones de arriendo y contratación de servicios de siembra y cosecha.

Teniendo en claro esta nueva forma concreta de operar del capital financiero es que podemos empezar a plantear algunas hipótesis (tentativas) de viejos y nuevos actores que parecen delinear una nueva lógica "rentista" en el sector:

§ Cada vez son más los pequeños productores que arriendan sus tierras al pool y comparten una parte menor de renta extraordinaria. Están también los pequeños que resisten a esta tendencia, defendiendo la cultura de la producción heredada de sus padres y a estos hay que tenderles un puente porque son los restos de otro campo -el de la producción marginal de calidades inferiores y localizada desventajosamente- que nada tiene que ver con los piqueteros mediáticos. El nuevo modelo parece estar indicando la emergencia de un número creciente de pequeños productores que además de alquilar sus tierras, comparten contratista con el capital agrícola-financiero y no renuevan su equipo.

§ Son los ex productores que muchas veces trabajan las tierras propias y ajenas transformados en contratistas, pero ahora bajo la dirección de un joven agrónomo empleado por el capital agrícola-financiero con un contrato por tiempo determinado.

§ Para el pool (u otra forma de organización financiera similar) es fácil, contrata a este agrónomo quien contrata a un proveedor de servicios agropecuarios, que con sus pocos peones, y con pocas jornadas de trabajo (la semana de siembra y la de cosecha) levanta millonadas. El capital agrícola-financiero controla sin propiedad, sin inmovilización de capital productivo. Mantiene su liquidez y su invisibilidad. Centraliza capital de otros orígenes, seduce a sectores urbanos y rurales, a industriales y agricultores. Aparece transitoriamente en los años '90, cuando tuvo una importante expansión en las Pampas.

§ Esta centralización del capital financiero en su forma "pura", la de aquel que no "hunde inversiones" más allá del lapso de una cosecha, se da en forma simultánea a un brutal proceso de concentración y centralización de los "agronegocios". Este segmento pertenece a pocas empresas multinacionales y grandes grupos locales que controlan la provisión de insumos, la comercialización de granos y la transformación de los mismos en commodities de exportación o en proteínas animales.

El carácter hipotético de estas afirmaciones está directamente relacionado con la invisibilidad y movilidad de estas nuevas formas de capital. Respecto de las grandes multinacionales del comercio de granos y proveedoras de insumos no hay duda sobre su rol. Son visibles, en tanto son las que se apropiaron de los puertos, los elevadores de

granos, las capacidades de monopolizar las compras alguna vez bajo control de la sociedad, bajo las Juntas Nacionales de Granos o del IAPI de Perú. Su estrategia es el silencio ante el conflicto. En cambio, los capitales agrícolas financieros, son difíciles de identificar, con facilidad de entrada y salida, y donde una medida mal implementada no los condiciona, sino que los fortalece, los multiplica coordinando voluntades que en la superficie parecen opuestas. Capitales que a veces toman la forma de pools, luego mutan a fideicomisos u otra forma jurídica. Financian el proselitismo de dirigentes maoístas del campo y son capaces de desaparecer sin que nadie lo note, dejando un tendal de tierras áridas por el monocultivo.

Estas deben ser algunas de las razones de tanta confusión: estamos ante un organismo del cual no conocemos su naturaleza, qué grado de penetración ha logrado, ni la lógica que lo gobierna. Es un extraño animal que cuando cree habérselo matado, reaparece como uno mayor.

Crisis política: Puja distributiva con industrialización o subsidio a la pobreza

La actual crisis política se da en el marco de una economía que viene creciendo a tasas interanuales superiores al 8% desde hace más de cinco años, con un nivel de inversión privada en relación al Producto Bruto Interno del 20% que no tiene antecedentes en los últimos 48 años, con una reducción de la tasa de desempleo a menos de la mitad, y con la creación de 3 millones de puestos de trabajo, más la incorporación de un millón y medio de jubilados al sistema de seguridad social, sin demasiado papeleo. El esquema actual propone un incremento paulatino de la participación de los salarios en el ingreso - típicamente "reformista"- que es lo que está siendo actualmente cuestionado por la oposición empresaria que busca retrotraer ese sendero progresivo. En este contexto se discute actualmente la columna vertebral del entramado de instituciones de política económica que generaron este proceso de crecimiento económico ya inédito en la historia argentina.

Una primera mirada del problema actual de la inflación permite suponer que, dado el fuerte crecimiento en los salarios reales durante el período, ciertas fracciones concentradas de la clase empresaria intenta aumentar sus márgenes para incrementar su rentabilidad individual, alterando como consecuencia el rumbo de la relación precios/salarios; esto es, bajar la participación del salario en los ingresos a través de la remarcación de precios. La política empresaria se complementa con el cuestionamiento constante de las herramientas del Estado de control de precios, y de sus ejecutores. El repudio a las retenciones, que aportan a contener los precios de los alimentos, también puede entenderse dentro de esta lógica, aunque aquí lo que está en juego es la captura de la renta extraordinaria de los mayores precios internacionales por parte de agricultores y agroindustrias.

Resulta evidente que el paradigma de la valorización financiera que dominó a la economía argentina desde el último cuarto del siglo pasado, no ha sido reemplazado completamente por un régimen de acumulación esencialmente productivo. Durante estos últimos años, desde la caída de la Convertibilidad, el capital financiero obtuvo numerosas alternativas de rentas seguras. La estabilización del tipo de cambio, se produjo a costa de tasas de interés en pesos exorbitantes. Las primeras LEBACS emitidas por el BCRA hacia mediados del año 2002 pagaban tasas superiores al 100% anual, con el propósito de desviar la compra de dólares a la compra de papeles en pesos del BCRA. El dólar se estabilizó y el sector privado (fundamentalmente financiero) obtuvo rentas seguras (con garantía BCRA) que duplicaban el capital invertido. Luego,

las tasas descendieron pero comenzó una etapa de apreciación pautada del tipo de cambio. Las tasas descendieron al 30% anual pero el peso se apreció más de un 20%, de 3,6 a 2,8 dólares por peso. Esta etapa generó también rentas seguras superiores al 50% anual en dólares.

Luego, con el descenso de las tasas y la lenta pero importante tendencia a la apreciación real del peso se produjo un fenomenal incremento de precios de inmuebles. En el mercado inmobiliario también se verificaron elevadas rentas medidas en términos de moneda extranjera. La lógica de apropiación de rentas de la tierra por parte del capital financiero-agrario no es muy diferente a estos casos de fabulosas rentas que hemos visto durante estos últimos años. Como decíamos más arriba, se está verificando en el sector agropecuario una oportunidad excepcional de apropiación de rentas por parte del capital financiero, bajo distintas formas de centralización.

En este sentido, resulta de interés detenerse a analizar cuál es la composición de los capitales, distinguiendo entre capital productivo y capital rentístico-financiero en la economía argentina actual, porque entendiendo cuál es la forma de capital predominante, podremos empezar a plantear algunas preguntas que hoy no tienen respuesta. En particular, cabe preguntarse cuáles son los modos regulación, esto es el conjunto de acuerdos sociales, que podrían profundizar o bien sustituir el actual régimen de crecimiento iniciado hace cinco años. A grandes rasgos, podría sostenerse que hay dos esquemas diferentes en disputa: uno de base productiva, con una política social más orientada a la generación de empleo; y otro de base rentista, cuya política social estaría orientada a otorgar subsidios a la pobreza (tal como promueve actualmente el Banco Mundial, o la versión criolla del Ingreso ciudadano, motorizado por la señora Carrió). En el cuadro N° 1 se plantean tres modos de regulación posibles.

Por un lado, la política económica actual intenta fortalecer no exenta de peligrosas contradicciones- un régimen de crecimiento basado en la acumulación productiva, apostando a una alianza capital/trabajo, donde la generación de empleo y el salario sean el motor que le de virtuosismo al proceso de crecimiento. El hecho de que el consumo privado, la inversión y el empleo crezcan simultáneamente son los rasgos más sobresalientes de este esquema. Esto requiere de una institucionalidad que al mismo tiempo favorezca y contenga la puja distributiva entre capital y trabajo. En esta dirección se entienden las instituciones (acuerdos sociales impulsados y/o homologados por el estado) que propone profundizar el Gobierno actual: convenciones colectivas, y política monetaria acomodaticia al objetivo de pleno empleo.

Sin embargo, el Gobierno actual ha hecho realmente muy poco para superar los límites que impone la concentración en grandes grupos y un perfil de especialización basado en actividades captadoras de rentas. Límites que podrán ser desplazados en la medida que se avance en la consolidación de nuevos actores y sectores productivos dinámicos y se abandonen los movimientos "tácticos" de acercamiento a los grandes grupos de agronegocios. Esto es, la necesidad de definir nuevas formas de competencia y de inserción internacional que permitan la emergencia de una nueva burguesía nacional, que bajo diversos tipos de empresas mixtas y/o de participación de los trabajadores y pequeños productores, consolide un modelo de producción basado en el crecimiento simultáneo del mercado interno y externo

Cuadro N°1
Modos de regulación. Alternativas

Modo de regulación	Neoliberal	Neodesarrollista de base agropecuaria	Neodesarrollista de base industrial
Jerarquía y lógica de conjunto:	finanzas, mercado concentrado	finanzas, competitividad	Relación Capital/Trabajo y Estado
Instituciones / acuerdos			
Relación Capital-Trabajo	Negociaciones por empresa y desempleo	Negociaciones por empresa y desempleo Ingreso Universal	Convenciones colectivas y pleno empleo
Formas de competencia	Oligopolios en mercados cautivos y pocas ET y GN competencia internacional	Oligopolios de ET y GN coordinando redes cuasiverticales	Empresas mixtas líderes en sectores oligopólicos, Juntas Reguladoras y cadenas PYME
Finanzas y moneda	Financiero	Financiero	Bancario
	desintermediado	desintermediado	Política monetaria con objetivo de pleno empleo
	Convertibilidad	Banco Central independiente	Tipos de cambios múltiples
Inserción internacional	Tipo de cambio bajo	Tipo de cambio bajo	Tipo de cambio diferencial industria-agro
	Adhesión al libre cambio desde posición subordinada (NAFTA)	Adhesión a libre cambio acuerdos bilaterales Norte-Sur. competitividad a partir de recursos naturales	Multilateral y Sur-Sur: Unión Sudamericana imposición a las rentas de recursos naturales Competitividad estructural
Estado	Políticas sociales focalizadas Descentralizado, Fragmentado en múltiples agencias	Rol limitado a provisión de bienes públicos, standards e ingreso universal	Bienestar, Empresario Regulaciones fuertes
Impacto estructura social	Alta fragmentación y conflictividad	Dualización y conflicto acotado a nivel de ingreso universal	Integración económica y social; conflictividad capital-trabajo

Del otro lado, con el conflicto del "campo" aparece en escena la demanda de un conjunto de políticas y acuerdos sociales que buscan consolidar un perfil de especialización limitado a los sectores agrícolas y agroindustriales, controlado por una diversidad de grupos de los negocios agrícolas básicamente dedicados al comercio exterior y a las finanzas. Su postura, a grandes rasgos, es nada de control estatal al comercio exterior, a cambio de subsidiar alimentos para el segmento pobre de la población. Esta propuesta podría resumirse en libre mercado con ingreso ciudadano mas o menos universal. El necesario conflicto entre el Capital y Trabajo en todo proceso de industrialización con distribución del ingreso, es desplazado por un conflicto entre Estado y Pobres. Implica concretamente que si alguien cae en la pobreza, en vez de pelear aumento salarial, vaya a reclamarle al Estado un aumento en el ingreso ciudadano, asignación familiar por hijo o simple subsidio a la alimentación (diversos mecanismos que varían desde propuestas bien intencionadas a las de la oposición "republicana" y la Sociedad Rural, o el Banco Mundial, pero que tranquilamente pueden converger en una alianza implícita o explícita). De esta manera se lograría estabilizar a la mayoría de la población entre la pobreza y la

indigencia, haciendo compatible la “paz social” con la ausencia de intervención estatal en el comercio de granos, que llevaría los precios de los alimentos a los niveles de su cotización internacional. Para la clase media implicaría pagar los alimentos como si fuésemos importadores de bienes agrícolas, con la consiguiente pauperización de este estrato. Para el sector de los agronegocios implicaría un nivel de renta muy superior, porque la tasa promedio actual de las retenciones es muy superior al porcentaje de alimentos que deberían destinar para subsidiar a los pobres.

Las retenciones, entonces, aparecen como la herramienta bisagra que divide las aguas. Si las distintas fracciones del capital optan por consolidar su base de negocios en actividades rentísticas, el final de la película será más parecido a la segunda variante que a la primera. La historia cuenta que esta elección no la toman libremente, sino más bien condicionados por su grado de coordinación y por la decisión que tomen (o no tomen) actores que aún no han dado su última palabra. El gobierno deberá decidir en cual/es de estos actores silenciosos se apoya para superar este inevitable impasse, propio de toda experiencia reformista como la actual.

Régimen de acumulación y derechos de exportación: oportunidades, amenazas y desafíos

Por Pablo Lavarello, Leonardo Perichinsky y Miguel Zanabria

La rebelión fiscal de origen rural demuestra los límites al crecimiento de un régimen de acumulación que no supera su inserción internacional basada en exportaciones de commodities agrícolas. En la presente nota se analizan los rasgos centrales del actual modo de regulación y se trata de desanudar la aparentemente paradójica situación de buen desempeño económico con alto grado de conflictividad político institucional en el sector agrícola.

Desde el año 2002 comienza a configurarse un nuevo régimen de acumulación¹ que, a diferencia del régimen previo, genera altas tasas de crecimiento y niveles de inversión crecientes en el marco de una gradual mejora de las condiciones laborales y la consiguiente recuperación de la participación de los asalariados en el ingreso. Este régimen no contó, desde su inicio, con un conjunto de instrumentos encuadrados en un plan de desarrollo; y mucho menos con un conjunto de instituciones que le den sustentabilidad. Las medidas se fueron tomando, ante las diversas oportunidades y limitantes, sobre la base de los desequilibrios y conflictos que se generan en un proceso de crecimiento que heredaba un esquema basado en el libre mercado implementado durante los años '90. De esta manera, a puro ensayo y error, se fue configurando un esquema de política económica donde el pilar central es el tipo de cambio competitivo y diferencial según sectores (ese es el gran rol de las derechos de exportación, además de un conjunto de instrumentos (aún incipientes) que son cruciales para su sustentabilidad: una política monetaria consistente, los controles a la salida de capitales, y las derechos de exportación a las exportaciones frente a la fuerte expansión de los mercados internacionales de materias primas. En forma paralela, se reinstauraron instituciones clave, como las convenciones colectivas de trabajo que son un avance fundamental hacia la configuración de una nueva regulación de un eventual régimen con inclusión social. De estos instrumentos e instituciones aislados, reflejo del mayor (aunque aún escaso) margen de maniobra de la sociedad frente a los mercados, las derechos de exportación constituyen un avance frente al esquema previo. No es casual que sean la punta de lanza de las críticas al funcionamiento de este régimen, que pone en evidencia el interés de sectores rentísticos por cambiar de "modelo".

El argumento central de esta nota es que, contra el pesimismo reinante entre gran parte de los periodistas económicos y economistas, el régimen instaurado hace cinco años está mostrando un buen desempeño macroeconómico y que el reciente conflicto del "campo", lejos de plantear un agotamiento del mismo, está demostrando la necesidad imperiosa de profundizarlo, mediante la implementación de un conjunto políticas, planes e instituciones imprescindibles para absorber y/o postergar los desequilibrios que todo proceso de acumulación genera.

1) Se entiende por régimen de acumulación al conjunto de regularidades (de la organización de la producción, de su horizonte temporal de valorización, de la distribución del valor, de la demanda social y de la articulación de los capitales) que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación de capital, esto es, que permita postergar o reabsorber las distorsiones y desequilibrios que genera este proceso en sí mismo. Robert Boyer (1986) "La teoría de la regulación: un análisis crítico" CEIL-Humanitas.

Algunos rasgos del período de crecimiento 2002-2007

Como punto de partida, es necesario revisar brevemente el comportamiento de las principales variables y los limitantes que se van presentando, a fin de dimensionar realmente si estamos ante un agotamiento del régimen o frente a una crisis coyuntural de la forma en que se regula. Excede al objeto y extensión de esta nota abundar en un análisis de cuáles son los mecanismos que aseguran el funcionamiento del actual régimen de acumulación. No obstante, es posible ilustrar su desempeño a partir de un conjunto de indicadores oficiales, sistematizados por estudios recientes del CESP, CEPAL y el CIEPyC²:

§ Desde el año 2002 al 2007, las tasas de crecimiento de la economía fueron superiores al 8%, alcanzando el 8,7% en el año 2007 respecto al año 2006. El valor del PBI del año 2007 es 24,7% superior al mejor año de la convertibilidad. Esto indica que estamos en presencia de un crecimiento real y no simplemente de una recuperación después de una fuerte crisis.

§ Si consideramos el nivel del PBI per cápita, el año 2006 fue por primera vez superior al de 1998, que a su vez era igual al de 1974 (esto refleja, a su vez, la magnitud del estancamiento estructural en que había caído nuestro país desde la dictadura). En el año 2007 el PBI per capita fue 12,1% mayor al del año 1998 y 1974.

§ La participación de la industria en el PBI pasó de 16,3% en el año 2002 a 18% en el año 2007, aún muy por debajo del 21,4% que representaba en el año 1980, previo a la crisis de la deuda. Es decir, comienza a revertirse paulatinamente el proceso de desindustrialización de los años '90.

§ Cuando analizamos cuáles son las fuentes de dicho crecimiento, vemos que el incremento del PBI viene asociado fundamentalmente a la expansión del consumo, que explica 60,8% del aumento del PBI, seguido por la inversión, que generó el 28% del crecimiento, y recién después por las exportaciones, que sólo representan el 11,2%.

§ Lo más notable de este proceso es el importante crecimiento de la inversión bruta fija, que alcanza el 24,3% del PBI en 2007 y 26% en el último trimestre de ese año (a precios corrientes), muy por encima del 19% registrado durante los mejores años de la convertibilidad. Cabe destacar algunos elementos adicionales para dimensionar las características de este proceso:

▫ En perspectiva histórica, un interesante trabajo del CESP de la UBA³ ha mostrado que durante la segunda mitad del siglo veinte, la inversión total de nuestro país ha sido de 18,9% del PBI en promedio. Claramente hubo fluctuaciones, pero entre los años 60 y 70 la inversión osciló en torno al 20%, y sólo en dos oportunidades llegó al 25% (durante el gobierno de Frondizi, y por el transitorio impulso de la obra pública, a inicios de la dictadura del 76). La tasa de inversión privada desde el año 2006 es mayor al 20% del producto, valor que supera todos los niveles desde 1960.

▫ Durante el año 2007 se registraron cambios en el perfil de la inversión que son muy auspiciosos: la demanda de inversión en

2) Ver en particular Schvarzer, Donghia, Orazi, Tavosnanska (2008) "La actividad productiva del 2007. Un crecimiento que se consolida en distintos ámbitos" Notas de Coyuntura N°24, CESP; Fernandez Bugna Y Porta F. (2007) "El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural" en Kosacoff (ed) "Crisis recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007" CEPAL, Buenos Aires y Revista "Entrelíneas de la Política Económica" CIEPyC, varios números (www.ciepyc.unlp.edu.ar)
3) Schvarzer, et al (2008), op cit

maquinaria creció intensamente (21,9%) mientras que se desacelera la inversión en construcción (8,2%). Esto es un cambio importante del último año que conviene resaltar, dado que mejora el perfil de inversión hacia aumentos en la capacidad productiva de la economía. La inversión en maquinaria supera en un 40% al pico de la convertibilidad de 1998.

▫ Es cierto que la demanda creciente de inversión en maquinaria está basada en gran medida en importaciones⁴, dada la brutal destrucción que tuvo la industria de bienes de capital con la apertura a las importaciones. No obstante, la producción local ha crecido fuertemente y es superior a todos los niveles alcanzados en los '90. Este es un dato relevante que está señalando, en forma muy incipiente, las potencialidades de cambio estructural que posibilitaría este régimen de acumulación: de producir bienes commodities industriales y bienes de consumo, a producir bienes de capital, competitivos en precio y calidad.

▫ El interés del capital se orienta principalmente a las actividades extractivas, persistiendo el carácter rentista del régimen previo. Sin embargo, al interior de la industria manufacturera, la formación bruta de capital se da en mercados no monopolísticos y en empresas de tamaños promedio menores a los de la década pasada. Este proceso, subestimado por las estadísticas de inversión usualmente utilizadas, se traduce en un importante proceso de nacimiento de empresas: hacia mediados de 2007, la cantidad total de empresas registradas (en los sectores industria, comercio y servicios) era de 476.000, superando en un 14%⁵ al máximo de 1998, con un aumento del tamaño medio en términos de empleo. El crecimiento de la actividad de estas empresas se encuentra vinculado a los sectores más dinámicos y reflejan un gradual proceso de sustitución de proveedores externos de las terminales locales (en su mayoría autopartistas, agropartistas y otras industrias metalmecánicas).⁶

§ En este marco de régimen de acumulación de base industrial, se registra una recuperación del empleo registrado, que entre 2004 y 2007 creció un 7% promedio anual, mientras que en el período 1980-2004 lo hizo a un 0,6% promedio anual. Se da, a su vez, un importante crecimiento del empleo, cuya tasa⁷ pasó del 30% en el promedio del año 2003 al 37,8% en el promedio de 2007 y la consecuente reducción de la tasa de desempleo, que pasó del 17,3% al 8,5% de la PEA entre los promedios de los años 2003 y 2007.

§ La rehabilitación de las convenciones colectivas como instrumento esencial para profundizar en el futuro un mayor crecimiento impulsado por la demanda interna, constituyen un cambio institucional mayor respecto a la forma de negociación existente durante los años '90. En este sentido, la institucionalización de una relación capital-trabajo basada en las negociaciones colectivas coloca en una posición central del régimen a la distribución funcional del ingreso entre asalariados y capitalistas, que desde el año 2003 muestra una recuperación. En ese año la participación de los asalariados en el ingreso era, según datos del Ministerio de Economía, de sólo

4) En el 23% de las importaciones es difícil distinguir si se trata bienes de capital o bienes de consumo durable (telefonía y computadoras). Ver Fernandez Bugna y Porta (2007)

5) La tasa de natalidad de empresas en el período 2003-2007 es, en promedio, del 13%, mientras que en la segunda mitad de los '90 era del 8% (Dinámica del empleo y rotación de empresas, MTEySS).

6) Ver Castillo V., Rivas D., Rojo S., Rotondo S. (2006) "La creación de nuevas empresas durante la etapa post-convertibilidad (2003-2005), impacto sobre el empleo asalariado registrado" Dirección general de Estudios y Estadísticas laborales, Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios laborales, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Mimeo.

7) Definida como la relación entre el empleo neto de la subocupación y la población total y estimada en base a la EPH continua del tota de aglomerados urbanos relevados.

34,3% y desde esa fecha la participación de los asalariados va recuperándose gradualmente hasta alcanzar (según la última cifra disponible) el 41,3% en el año 2006. Sin embargo, aún no se recupera la brutal pérdida de participación de los asalariados desde inicios de la década de los '90 (45% en 1993). Mucho menos se llega a recuperar la participación del 2º gobierno de Perón, de 57,4% en 1954.

En resumen, la política económica actual parece intentar fortalecer no exenta de contradicciones y desequilibrios- una progresión general y relativamente coherente de las principales variables de la economía, que se traducen en una acumulación productiva. La generación de empleo y el salario comienzan a recuperar un rol clave como factores de retroalimentación del proceso de crecimiento. El hecho que el consumo privado, la inversión y el empleo crezcan simultáneamente son los rasgos más sobresalientes de este esquema. Esto requiere dar la necesaria institucionalidad que coordine la puja distributiva entre capital y trabajo. Los avances en esta dirección, si bien insuficientes, no son menores: convenciones colectivas, y política monetaria acomodante al objetivo de pleno empleo. Este incremento paulatino de la participación de los salarios en el ingreso -típicamente "reformista"- que es lo que está siendo actualmente cuestionado por la oposición empresaria que busca retrotraer ese sendero progresivo.

Los derechos de exportación en el marco de una política anti-inflacionaria consistente

Estos avances enfrentan hoy un fuerte ataque mediático, que tienen su explicación en lo poco que se ha avanzado en la reconfiguración de las formas de competencia y en la redefinición del perfil de inserción internacional del país. Por un lado, la alta concentración y extranjerización de sectores claves de la economía, y por el otro, un perfil de especialización basado en actividades captadoras de rentas son los límites estructurales fundamentales. En particular, la participación del capital extranjero en el panel de 500 grandes empresas relevadas por el INDEC, se ha mantenido en niveles elevados entre el año 2003 y 2005, quintuplicando el valor de la producción de las grandes empresas nacionales. A pesar de que este indicador sobreestima el peso del capital extranjero, porque no consideran al segmento de PyMEs, muestra la persistencia de uno de los principales límites estructurales: la recuperación del control nacional del comercio de materias primas y de generación la tecnología⁸. La elevada extranjerización de la economía se traduce en una alta concentración de los mercados desde los años '90, que permitió a las grandes empresas aumentar sus márgenes de ganancia. Uno de los principales factores que explica las mayores ganancias ha sido el aumento de los precios de los productos por encima del crecimiento de los salarios, convalidados por aumentos de la demanda interna y externa.

Es evidente que no todas las situaciones son similares aún dentro de las 500 principales empresas, dependiendo del peso de los salarios y de los insumos importados en sus costos, así como de la importancia de las exportaciones de commodities y la concentración de la oferta, que les permite fijar precios en el mercado interno y, simultáneamente, favorecerse en los mercados de exportación. Los sectores exportadores de commodities lograron aumentos importantes en sus ganancias gracias a precios internos que se ajustaron a crecientes precios internacionales. Aquellos sectores que se orientan principalmente al mercado interno y concentrado, lograron

8) Las empresas multinacionales tienen un casi nulo grado de vinculación con empresas locales en la generación de tecnología. Las mismas difunden tecnología desarrollada en casas matrices y limitan su estrategia tecnológica a la apropiación de desarrollos locales de los institutos tecnológicos. Para un estudio de caso de las industrias agroalimentarias ver Lavarello P. (2004) "Estrategias empresariales y tecnológicas de las firmas multinacionales de las industrias agroalimentarias argentina durante los años '90" Desarrollo Económico, N°174, vol.44 Julio-septiembre.

augmentar sus precios frente a una menor variación relativa de sus costos. En las industrias usuarias de los dos sectores previos, el aumento de los precios siguió al aumento de sus costos, al igual que los sectores intensivos en insumos importados.⁹

La debilidad del Estado en desacoplar totalmente los precios internos de los internacionales y en disminuir las prácticas de los grupos concentrados, está en el centro de la actual puja distributiva que explica la inflación. La mala implementación de las medidas de control de los acuerdos de precios convalidan estas estrategias. A ello se suma la falta de credibilidad de los índices oficiales de precios, que generaliza la remarcación, propagando las causas estructurales de inflación.¹⁰ Distorsiones y asimetrías que sólo podrán ser superadas en el mediano plazo, en la medida que se avance decididamente en un proceso de cambio estructural, basado en un mayor nacimiento de empresas y la promoción de sectores productivos dinámicos: bienes de capital y sectores de alta tecnología que posibilitan el nacimiento de nuevas actividades y el aumento de productividad de las existentes. De no avanzar en un proceso de cambio estructural y de nuevas formas de competencia, los grupos concentrados buscarán poner límite a este régimen de acumulación, socavando los dos pilares básicos del crecimiento: el tipo de cambio real alto y la gradual redistribución del ingreso con pleno empleo. Y como efecto colateral, se debilitará la base de apoyo de este gobierno en los sectores asalariados y las Pequeñas y Medianas empresas.¹¹ Sectores silenciosos, cuya sindicalización y/u organización es imprescindible en la actual coyuntura.

Claro está que este proceso requiere como condición necesaria, desactivar las fuentes estructurales de inflación mediante las derechos de exportación móviles y la implementación de una política efectiva de control de precios con mecanismos de seguimiento sistemáticos, análisis de costos y control que vaya más allá de acciones aisladas.

Por su parte, se debe apuntar a minimizar los mecanismos de difusión de los aumentos de precios, mediante una acción sobre las expectativas inflacionarias crecientes que se registran hoy en la economía argentina. Una condición necesaria para avanzar en esta dirección es reconocer los niveles de inflación actuales. Una vez que el Gobierno acepte el nivel de inflación presente podrá ser creíble una política antiflacionaria que se plantee metas de mediano plazo para situarla nuevamente en niveles inferiores a los dos dígitos.

Desde el punto de vista de la coherencia macroeconómica, el dilema es sostener un tipo de cambio real alto, consistente con una política antiinflacionaria. Esto es, implementar una política de contención de los precios, sin caer en la tentación (o ceder a la presión) de la apreciación cambiaria. Las experiencias recientes de México y Brasil (y la forma en que la Argentina resolvió el problema de la inflación a principios de los noventa) demuestran que la tasa de inflación se contrajo a partir de un marcado proceso de apreciación cambiaria, producido luego de aplicar políticas monetarias contractivas. En esos países, el aumento de la tasa de interés alentó el ingreso de capitales que generó la revalorización de sus monedas domésticas. Pero no fue la política monetaria contractiva lo que desaceleró la inflación, sino las expectativas de mayores tasas de interés. No se verificó en estos casos, una importante respuesta de la demanda agregada a la mayor tasa de interés.¹²

En este sentido, y suponiendo que el esquema de tipo de cambio alto no está en discusión en la Argentina, no hay mucho por hacer por el lado de la política monetaria para contraer la inflación. Básicamente, por que sólo aumentaría la tasa de interés y generaría apreciación cambiaria.

Por el lado fiscal, un estudio de German Saller en la edición anterior de esta revista ha

9) Fernandez Bugna y Porta (2007), op cit.

10) Es así que recién podemos plantear un diagnóstico más concreto de la inflación: las causas de la misma no es un bajo ritmo de crecimiento de la oferta real, ni tampoco el crecimiento excesivo de la demanda real. Es una inflación de carácter estructural en la cual existen causas estructurales: el aumento de los precios internacionales de las materias primas y el monocultivo que limita la oferta de alimentos, por un lado, y por el otro, diversos mecanismos de propagación, como ser el traslado de esos mayores costos a los precios finales en mercados oligopólicos así como el ajuste de precios de otros productos y servicios vía anticipaciones de aumentos de precios. De esta forma la inflación es el mecanismo que tiene el capital para bloquear el régimen.

11) Los movimientos "tácticos" de acercamiento a los grandes grupos de agronegocios (la propuesta de una junta de granos "privada" en manos de las cinco grandes exportadoras es un peligroso antecedente).

12) Ver Barbosa-Filho N. H. (2008) "Inflation Targeting in Brazil: 1999-2006", en Epstein G. and E. Yeldan (eds.) Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth, Edward Elgar, forthcoming. Disponible en Alternatives to Inflation Targeting, number 6, Political Economy Research Institute (PERI) University of Massachusetts, Amherst, September 2006. y Galindo L. M. and J. Ros (2008) "Alternatives to inflation

demostrado la baja incidencia del gasto público sobre la demanda agregada, más allá de cuestiones valorativas.

Es decir, descartando la apreciación del peso como mecanismo estabilizador de los precios, los derechos de exportación a las exportaciones aparecen como una condición indispensable para desactivar las causas estructurales de la inflación. Es la única forma que posee el Estado para hacer frente a las consecuencias no deseables sobre el mercado interno de un aumento de precios internacionales, con el actual marco regulatorio e institucional del país. Los derechos de exportación móviles son un avance respecto a los derechos de exportación fijas, porque al aumentar su alícuota cuando se incrementan los precios internacionales aíslan totalmente el mercado local del internacional. No afectan la ganancia normal del sector, sino que recuperan parte de la renta extraordinaria, mostrando la debilidad de la medida frente al desafío que se enfrenta.¹³

Los derechos de exportación como respuesta a una estructura industrial desequilibrada

Los derechos de exportación a las exportaciones cumplen un segundo rol que no es señalado habitualmente: generar un esquema de precios relativos favorables a la industria al establecer tipos de cambio efectivos diferentes según los sectores. El dólar neto de derechos de exportación que perciben los complejos agroalimentarios por la exportación de materias primas es más bajo que el que perciben los exportadores industriales o el que deben afrontar los importadores de bienes industriales. Entonces, los derechos de exportación son una medida que apunta a modificar los precios relativos, más que de corte fiscal,¹⁴ porque al influir en los tipos de cambios efectivos sectoriales favorecen a la industria vis a vis a las actividades primarias. Esto se fundamenta en que la Argentina es un país con una estructura productiva desequilibrada: que los sectores agrícolas presentan niveles de productividad más altos que los industriales. Este esquema es importante incluso para el agro, porque la mayor productividad del sector, se debe en parte a las superiores calidades del suelo, pero también a la difusión de técnicas desarrolladas en la industria local (maquinaria agrícola) o la industria de insumos (mayormente importados).¹⁵

En consecuencia, que los derechos de exportación se apliquen ahora no es el resultado de un capricho del gobierno actual sino de un conjunto de decisiones tomadas en el pasado, cuando la Argentina optó por un modo de regulación que favoreció la especialización en commodities agrícolas y por el control de los distintos complejos por grandes empresas multinacionales.¹⁶ El conjunto de instrumentos alternativos fue desmantelado durante los años '90, dejando a la población local a merced de los mercados internacionales. En este sentido es crucial recuperar el control nacional del acceso a las materias primas.

Del otro lado nos proponen, entonces, menores niveles de derechos de exportación (o su desaparición) complementados con una apreciación del peso que sitúe los niveles de renta de las actividades agropecuarias en los niveles actuales; pero con el aliciente de que la apreciación cambiaría genere nuevas fuentes de rentas financieras en otras actividades económicas. A su vez, la revalorización del peso (apreciación cambiaría) generaría una mayor facturación medida en moneda extranjera para empresas de servicios públicos privatizadas, bancos extranjeros, etc. Así como una mayor capacidad de repago de deuda externa por parte del Estado.

targeting in Mexico” en Epstein G. and E. Yeldan (eds.) Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth, Edward Elgar, forthcoming. Disponible en Alternatives to Inflation Targeting, number 7, Political Economy Research Institute (PERI) University of Massachusetts, Amherst, September 2006.

13) Según una cuenta muy simple pero ilustrativa realizada por el INTI el margen de beneficio en un campo promedio de la pampa húmeda dedicado a la combinación soja-trigo alcanzaría 800U\$S por hectárea. Si decidiera arrendar la tierra a un fondo de inversión, este pagaría 500U\$S por hectárea. Lo cual nos está diciendo que la ganancia normal es aproximadamente de 300U\$S por hectárea y los 500U\$S es renta pura que queda aun después de las retenciones del 11 de marzo. Claro está que hablar de una explotación promedio no es adecuado, existe una fuerte heterogeneidad según la localización, el tamaño y el modelo organizacional. Estimaciones de AACREA que no son un ente de investigación oficial sino privado, muestran que un planteo de maíz-soja-girasol en La Pampa permite obtener un arriendo de 300 U\$S/ha; Tucumán uno de maíz-soja1 del 1º, trigo, soja de 2º, permite obtener un arriendo de 200U\$S/ha. No vemos que las retenciones recuperen para la sociedad toda la renta extraordinaria que sería justificable desde una perspectiva de evitar los comportamientos rentistas

14) La recaudación por derechos de exportación aporta

Más allá de los derechos de exportación: Hacia un Estado presente en el comercio agrícola.

La Argentina contó alguna vez con mecanismos regulatorios del mercado de granos. La Junta Reguladora de Granos antecesora de la Junta Nacional de Granos- fue establecida durante los años '30 por el gobierno conservador, en forma contemporánea a las juntas (denominados Boards) de Canadá y Australia en un contexto de fuerte caída de los precios internacionales. La Junta intervenía en el mercado de granos para sostener el precio interno al productor, abastecer a la industria y el consumo local a precios accesibles, entre sus principales funciones.¹⁷ Los roles que cumplía la JNG eran el de comprar los granos en el momento de siembra a un precio sostén y luego venderlo a exportadores y usos locales. Estas funciones fueron puestas en práctica sólo en aquellos períodos en que el Estado contó con el apoyo del sector productor o bien cuando hubo intentos de profundizar un proceso de desarrollo autónomo de las grandes exportadoras.¹⁸ Sin embargo, la Junta tenía potestad sobre otras funciones cruciales para un desarrollo diversificado de los complejos agroalimentarios: la gestión de convenios con otros Estados para la exportación, el establecimiento de grados y standards, certificando calidad cuando fuera necesario y brindando a los productores información sobre sus calidades relativas de granos al momento de la cosecha mejorando su posición de negociación respecto a sus clientes (muchas veces grandes exportadoras).

Es importante destacar que cuando se eliminaron las Juntas, a fines de 1991, durante el gobierno de Carlos Menem, todas estas funciones pasaron definitivamente a manos del sector privado. Pese a que esta acción explicaría gran parte del problema actual, las entidades del campo no adoptaron medidas con la magnitud y la agresividad vistas en estos días. Algunos sectores del campo apoyaron activamente (Sociedad Rural Argentina, parte de las Confederaciones Rurales Argentinas), otros no opusieron tanta resistencia.¹⁹ Hoy tampoco las proponen activamente, lo cual deja el campo libre para que avancen nuevamente las grandes empresas comercializadoras de granos.²⁰

En ausencia de una institucionalidad desarrollada, los derechos de exportación son un primer paso necesario que permite cumplir con objetivos indelegables del Estado frente a la coyuntura internacional de mayor demanda de granos: desacoplar los precios internos de los alimentos de los internacionales y posibilitar un esquema de tipos de cambio diferenciales. No hacerlo implicaría poner en riesgo el acceso de la mayoría de la población a los alimentos y dar marcha atrás en el proceso de industrialización incipiente. Sin embargo no es suficiente, se requiere de un conjunto de otras medidas e instituciones. Es necesario profundizar el régimen. En particular, la problemática de la agroindustria requiere mecanismos de regulación contra el abuso de poder monopsonico, la recuperación del rol del Estado en el comercio exterior con una política descommoditización, al mismo tiempo que se permita llevar adelante políticas selectivas para los productores pequeños.

La discusión de fondo: Perfil de especialización y relación capital-trabajo

De no diseñar una estrategia frente a estos nuevos desafíos, se corre el riesgo de terminar cediendo a la demanda de un conjunto de políticas y acuerdos sociales que buscan consolidar un perfil de especialización limitado a los sectores agrícolas y agroindustriales, controlado por una diversidad de grupos de los negocios agrícolas básicamente dedicados al comercio exterior y a las finanzas. Su postura, a grandes rasgos, es "nada de control estatal al comercio exterior", a cambio de subsidiar alimentos para el segmento pobre de la población. Esta propuesta implica algo así como "libre

un 10,29% en 2007 y en lo que va del 2008 el 13 % de la recaudación. Más allá de su magnitud menor, es importante pensarla como un amortiguador en caso de problemas de balanza de pagos (hoy impensable pero nunca se sabe...). Al ser su base imponible en divisas reduce la fragilidad fiscal ante posibles devaluaciones y restricciones de divisas (en este momento secundarias pero que durante los '80 fue un serio limitante de los planes de estabilización).

Esto refuerza nuestro argumento, que las mismas son más que una medida coyuntural y que quienes plantean su eliminación no piensan más que desde una visión sectorial.

15) Una alternativa sería establecer tipos de cambio múltiples y diferentes según los sectores, o bien aumentar los aranceles a los productos importados. Estas medidas, de más compleja implementación y en conflicto con los acuerdos comerciales implementados a nivel nacional e internacional, tendría los mismos efectos sobre la rentabilidad del sector.

16) En el marco de la desregulación que implicó el desmantelamiento de la JNG, de la JNC, del Consejo Agrario Nacional, de la Junta Nacional de Carnes, de la Comisión Reguladora de la Producción y comercialización de yerba mate, de la Junta Nacional de Vitivinicultura, de la Junta Nacional del Algodón, del Consejo Nacional de la Industria Lactea, entre otros.

17) Es de destacar que las funciones eran variadas y que las mismas estuvieron a cargo inicialmente de distintas instancias gubernamentales: En 1933 se crea la Dirección nacional de Elevadores y la

mercado con ingreso ciudadano” y seduce a más de un confundido. El necesario conflicto entre el Capital y Trabajo en todo proceso de industrialización con distribución del ingreso, es desplazado por un conflicto entre Estado y Pobres. Implica concretamente que si por el aumento de precios de los alimentos una persona cae en la pobreza, en vez de pelear aumento salarial a través de su sindicato, su acción se oriente a reclamar al Estado un aumento en el ingreso ciudadano, asignación familiar por hijo o simple subsidio a la alimentación (diversos mecanismos que varían según lo proponga con intenciones diferentes la CTA, la oposición “republicana” o la Sociedad Rural pero que pueden converger en una alianza implícita o explícita). De esta manera se lograría estabilizar a la mayoría de la población entre la pobreza y la indigencia, haciendo compatible la “paz social” con la ausencia de intervención estatal en el comercio de granos. Esto implicaría pagar los alimentos como si fuésemos importadores de bienes agrícolas y forzaría la caída de la clase media en los umbrales de pobreza. Para el sector de los agronegocios implicaría un nivel de renta muy superior, independientemente de quién se lleve la mayor parte.

Los derechos de exportación, entonces, aparecen como la herramienta bisagra que divide las aguas. Empieza así un proceso de resolución de duración indefinida por la definición del régimen de acumulación en la post-convertibilidad. Si las distintas fracciones del capital optan por consolidar su base de negocios en actividades rentísticas, hecho no imposible viendo los corrimientos actuales de muchos grandes grupos de actividades industriales a la explotación de grandes extensiones de tierra, el final de la película será un modelo de sociedad dual e inserción exportadora de materias primas. La historia cuenta que esta elección no la toman libremente sino condicionados. Por un lado, por su grado de coordinación, y por el otro, por la decisión que tomen (o no tomen) actores que aún no han dado su última palabra. El gobierno deberá decidir en cual de estos actores (por ahora silenciosos) se apoya para superar este inevitable impasse, propio de toda experiencia de acumulación con inclusión social.

Junta Reguladora de Granos, y en 1935 se unifican en la Junta Nacional de Granos y Elevadores.

18) La compra de granos fue llevada adelante solo durante ciertos períodos: (i) a inicios de los años '30 cuando organizaba pequeños pooles de compra con financiamiento del Banco Nación, (ii) cuando fue absorbida por el Instituto para el Intercambio Argentino (IAPI) en el marco del primer plan quinquenal del gobierno de Perón, siendo el período más activo en esta función comprando el 88% del trigo la JNG (iii) entre 1973 y 1976, que participó en el 53,2% de las exportaciones de trigo, 62% de maíz, 25% de sorgo. Función que fuera eliminada por la dictadura en 1976, quedando nuevamente en manos de pocas empresas de comercio interno y externo.

19) La Federación Agraria publicó un repudio en su revista “La tierra”.

20) Es necesario comparar esta actitud con la de los productores australianos, neozelandeses y canadienses, frente a la oleada de liberalización de los años '90, quienes no cedieron ante la ofensiva de las grandes trasnacionales de granos. La centralización de las compras de materias primas no fue entregada a estas empresas, sino que optaron por el reemplazo de los Boards por mega cooperativas de exportación (como Fonterra, la Cooperativa de productores lácteos neocelandeses, o el Board privado, en el caso del trigo de Australia).

Términos de intercambio y desempeño macroeconómico en Sudamérica

Germán Saller

Si nos hicieran apostar por el país de la región que mejor aprovechó el contexto de los precios internacionales, ¿por quién apostaríamos?. ¿Fue ese país el de mayor crecimiento y el de mejor performance, en empleo, inversión y diversificación de las exportaciones?. El determinismo liberal hubiera apostado por su estereotipo preferido de modelo exitoso, Chile, cuyos términos de intercambio se incrementaron un 50% en los últimos tres años. Sin embargo, la respuesta correcta está del otro lado de la cordillera. Argentina, con términos de intercambio menos favorables que los de Chile, hizo el doble. No todo en América Latina es viento de cola.

En la edición número 3 de esta revista se realizó un análisis sobre los efectos del llamado viento de cola en el crecimiento de las economías de los países de América Latina. Este efecto se define como el impulso que perciben las economías de la región por el buen contexto internacional de los precios de sus productos de exportación.

En aquella oportunidad se concluyó que a pesar de que los precios de los productos primarios que exporta para la Argentina tuvieron un incremento más moderado que en el resto de los países de la región, el crecimiento del PBI argentino fue de los más altos, intuyendo que la expansión en la post-convertibilidad encuentra sus fundamentos en factores que van más allá del viento de cola.

En la presente nota, partiendo de las mejoras de los términos de intercambio como representativa del llamado efecto viento de cola, repasamos no sólo el crecimiento de los países de la región (Mercosur más Chile y Bolivia), sino que también analizamos el comportamiento de las principales variables de la economía, como la inversión, el mercado laboral y la composición de las exportaciones.

A diferencia de la nota anterior, tomaremos como referencia el período 2004 y 2007, en la medida que los datos nos lo permitan. Esto nos servirá para que la economía argentina no corra con ventaja a partir de considerar el extraordinario crecimiento que tuvo en los tres primeros años desde la crisis de 2001-2002, que bien podría ser atribuible a un efecto-rebote de la economía luego de tocar el piso histórico de aquel año.

En este nuevo análisis resulta evidente el efecto que ha tenido el esquema macroeconómico implementado en la Argentina, teniendo en cuenta las disparidades entre el crecimiento las principales variables analizadas y la mejora en los términos de intercambio que percibió el país. En la comparación con las economías de la región, los resultados a favor del modelo argentino son aún más notorios.

En este sentido, se destaca que la Argentina ha sido el país de la región que registró un mayor crecimiento del PBI durante el período 2004-2007, es también la economía que posee la más alta proporción de inversión como porcentaje del PBI y la que redujo de manera más significativa la tasa de desocupación durante el período considerado. En contraposición, y en cuanto a los términos de intercambio, la economía argentina ha sido

1) “El crecimiento de América Latina 2002-2006. ¿El viento de cola sopla más fuerte en Argentina?”. CIEPYC-Entrelíneas de la Política Económica N°3. Agosto de 2007.

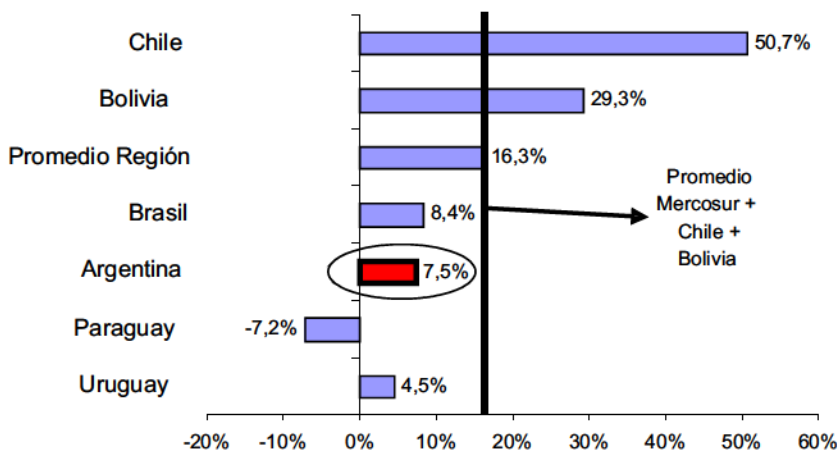
de las menos favorecidas.

Los precios internacionales y el crecimiento económico

De acuerdo a datos de la CEPAL, los términos de intercambio que relacionan los precios de los productos exportados respecto de los precios de los importados, han tenido entre 2004 y 2007 un crecimiento sostenido en la región. Para el conjunto de países que conforman el Mercosur, Chile y Bolivia, los precios términos de intercambio se incrementaron el 16,3%; y desde 2002, el crecimiento es de un 25%.

Gráfico N°1

Variación porcentual de los términos de intercambio para países de América Latina entre 2007 y 2004



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del INDEC, IPEA-Brasil (Instituto de Pesquisa Economica Aplicada), Banco Central de Chile, Banco Central de Uruguay, CEPAL (para Bolivia) y Banco Central de Paraguay

1 Para el caso de Bolivia corresponde el período 2006/2004

El crecimiento de los términos de intercambio en el corto plazo fue dispar entre los países de la región y dependió de las diferentes especializaciones en la inserción internacional. Por ejemplo, los términos de intercambio de Chile (cobre) experimentaron un fuerte crecimiento del 50,7% (tres veces más que el promedio de América Latina) y en Bolivia (gas) un crecimiento de casi el 30%.

En el caso argentino, puede apreciarse una leve mejora en los términos de intercambio desde 2004 con un crecimiento del 7,5%, menos de la mitad del correspondiente crecimiento para el promedio de toda la región. Esto corrobora que los precios de los productos agrarios (de mayor influencia en nuestras exportaciones) evidenciaron un crecimiento más moderado que los productos vinculados a la energía y los metales.

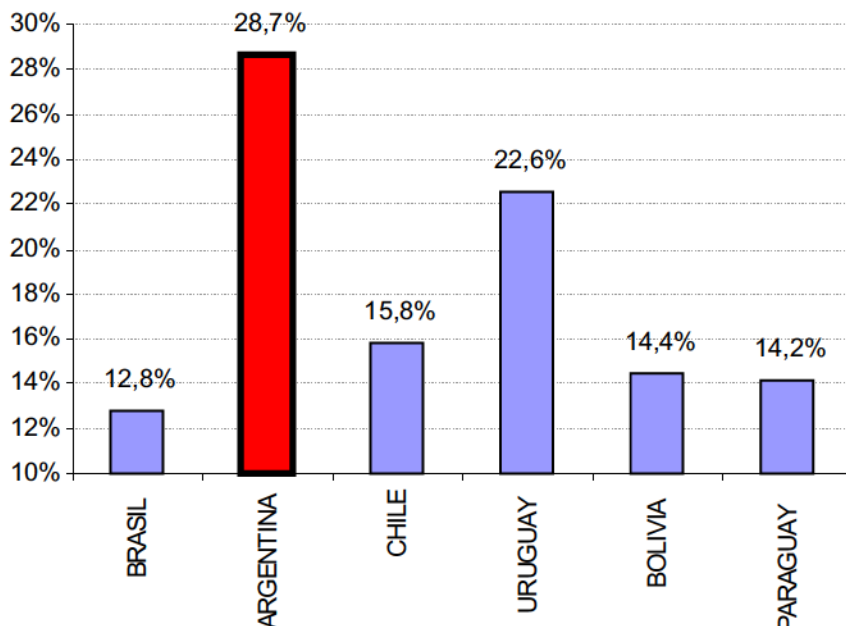
Ahora bien, ¿cuál fue el crecimiento económico de los países de la región?. En el gráfico 2 se muestra el crecimiento del PBI en términos reales para los países del Mercosur más Chile y Bolivia. Puede apreciarse que Argentina, de moderado crecimiento en los términos de intercambio, presenta un incremento del PBI de casi 30%, casi el doble que Chile, Bolivia y Paraguay y más del doble que Brasil.

El espectacular crecimiento muestra a las claras que el contexto internacional no es excluyente para explicar el crecimiento local y que existen factores intrínsecos al modelo

2) Por disponibilidad de información, corresponde al período 2006-2004

que generan tal comportamiento; de lo contrario, Chile, Bolivia y Brasil hubieran captado un crecimiento del PBI mucho más alto que el evidenciado en Argentina.

Gráfico N° 2
Crecimiento del PBI en términos reales entre 2007 y 2004



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del INDEC, IPEA-Brasil (Instituto de Pesquisa Economica Aplicada), Banco Central de Chile, Banco Central de Uruguay, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia y Banco Central de Paraguay

El frente interno

Argentina ha incrementado en forma espectacular la inversión. Mientras en 2004 la inversión se situaba en 17,7% del PBI, en 2007 alcanzó el 24,3%, una cifra inédita para la economía argentina.

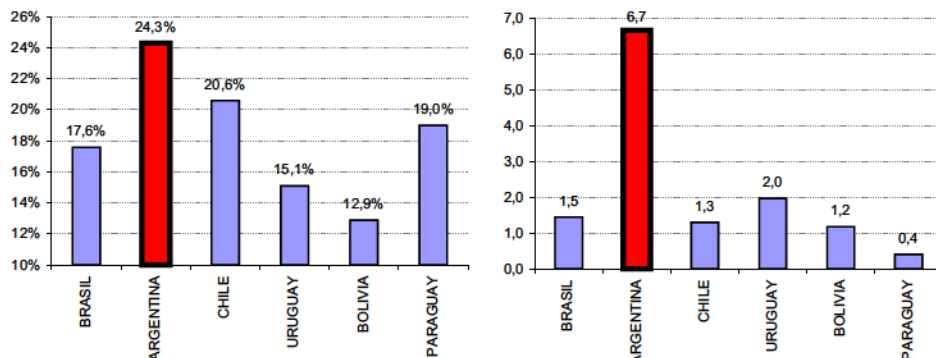
Sin embargo, esto no parece convencer a los que sostienen que los procesos de inversión en Argentina tienen que ser más robustos. Haciendo una revisión de los niveles de inversión de la región, encontramos que la inversión en porcentaje del PBI es más alta en Argentina que en cualquiera de los demás países. Asimismo, el comportamiento en el corto plazo muestra el mayor dinamismo para Argentina. En efecto, si bien todos los países incrementaron los niveles de inversión en términos del producto, en Argentina ese incremento quintuplicó el crecimiento evidenciado en Chile y Brasil, que tan sólo incrementaron la inversión en 1,3 y 1,5 puntos del PBI respectivamente.

Gráfico N° 3

INVERSIÓN¹

Año 2007. Inversión en % del PBI²

Incremento de la inversión en
puntos porcentuales del PBI
entre 2007/2004³



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del INDEC-Cuentas Nacionales, IPEA-Brasil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Banco Central de Chile, Banco Central de Uruguay, Centro de Economía Internacional (CEI-MRECIC) y Banco Central de Paraguay.

1 No incluye variación de existencias

2 Para el caso de Bolivia y Paraguay corresponde al año 2006

3 Para el caso de Bolivia y Paraguay la variación corresponde al período 2006/2004

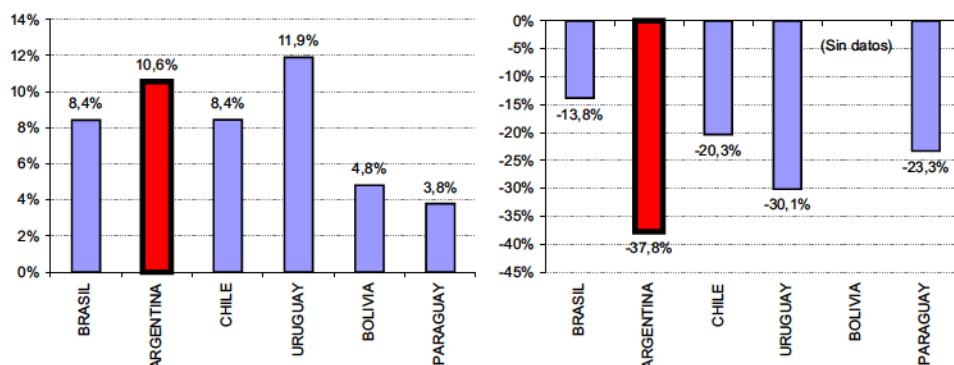
En términos del mercado de trabajo las conclusiones son similares. Todos los países de la región evidenciaron crecimiento del empleo y reducciones en los niveles de desempleo abierto merced al crecimiento de la economía.

Gráfico N° 4

MERCADO DE TRABAJO

Creación de puestos de trabajo
entre 2007 y 2004¹

Reducción de la tasa de
desocupación entre 2007 y 2004



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del INDEC, IPEA-Brasil (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), Banco Central de Chile, Instituto Nacional de Estadística de Uruguay, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia y DGEEC-Paraguay (Dirección General de Estadística Encuestas y Censos)

1) Para el caso de Bolivia es estimado y la variación corresponde al período 2006 y 2004

Sin embargo, Argentina es el país de la región que más bajó la tasa de desocupación en los últimos tres años, pasando del 13,6% en 2004 al 8,5% en 2007 y es, junto a Uruguay, el país que mayor cantidad de empleos generó en el mismo período, sosteniendo un nivel de empleo récord desde que se releva la información a través de la EPH-INDEC.

El frente externo

Un punto sustantivo en el crecimiento de una economía es poseer una estructura productiva diversificada que permita, como consecuencia lógica, la correspondiente diversificación de la inserción de bienes exportables.

Los países de la región, por su histórica inserción internacional, son exportadores de productos primarios o, a lo sumo, de manufacturas de origen agropecuario de bajo valor agregado.

La baja especialización en exportaciones MOI (manufacturas de origen industrial) se explica por el desarrollo trunco de la mayoría de los países de América Latina. Salvo Brasil, que a mediados de los años 70, a través del proceso de industrialización logró incrementar la participación de las MOI del 30% al 50%, el resto de los países mantienen niveles inferiores al 32%.

En el gráfico 5 se trabaja con datos proporcionados por la CEPAL que muestran el comportamiento de las exportaciones de MOI. De acuerdo a la clasificación de la CEPAL, las manufacturas comprenden los productos químicos y conexos, artículos manufacturados (excluidos metales no ferrosos), maquinaria y equipo de transporte y artículos manufacturados diversos.

Gráfico N° 5

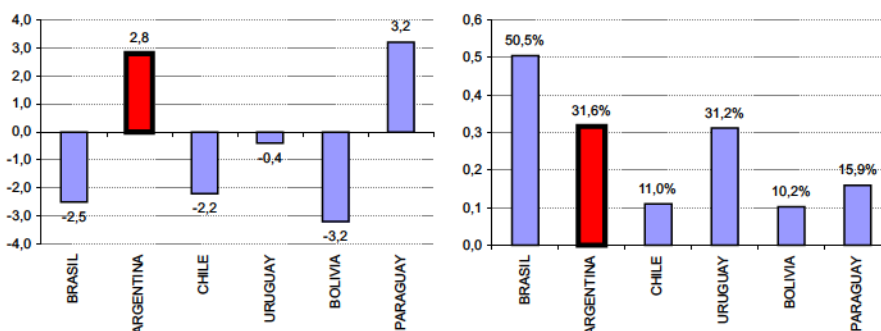
EXPORTACIONES MANUFACTURERAS INDUSTRIALES

Incremento de las MOI en puntos porcentuales del total de exportaciones entre 2006 y 2004

Participación de las MOI en el total de exportaciones en 2006

Fuente: CIEPYC sobre la base de datos de la CEPAL

Argentina ha logrado desde 2004 un muy leve incremento en la participación de MOI en



el total exportado y, a excepción de Paraguay, el resto de las economías han profundizado la estructura tendiente a su especialización histórica. Esto constituye un doble mérito por parte del desempeño exportador argentino, principalmente porque los precios de los productos industriales han evidenciado en el período una desvalorización (caída de precios), lo que implica que la performance exportadora se vio fortalecida por incremento vía cantidades.

Conclusiones: es el modelo

El contexto internacional favorable es el argumento favorito de los economistas liberales para justificar el crecimiento de la economía argentina, sosteniendo que la región está

evidenciando el mismo fenómeno. Incluso, sostienen, que no le estamos sacando suficiente jugo a la situación como el resto de los países de la región.

Pero algo falla en este razonamiento. La evidencia muestra que el beneficio del viento de cola fue moderado para nuestra economía. Incluso, descartando el período de mayor crecimiento para Argentina, que se produjo a partir de la salida de la crisis de 2001-2002, con sólo 7,5% de mejora en los términos de intercambio, Argentina fue la economía que más creció, la que más invirtió, la que más redujo la desocupación, una de las que más empleos generó y la economía que en forma muy incipiente diversificó sus exportaciones.

El comportamiento de estas variables parece explicarse mejor si pensamos en los factores internos más que en el viento de cola. El esquema macroeconómico actual de tipo de cambio diferencial para la industria y para el agro, es el que mayormente explica el formidable comportamiento de las variables.

El Federalismo Fiscal Argentino y sus fatigas Una mirada desde la Administración Tributaria

Por Alejandro Otero (*)

En esta edición inauguramos una sección con notas de invitados especiales. En este caso, Alejandro Otero, que fue Director General de Rentas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2000-2006, escribe sobre federalismo fiscal. A diferencia del abordaje tradicional que se restringe a la coparticipación de los impuestos nacionales y a las potestades de los distintos niveles de gobierno, el autor se propone llevar el debate a un ámbito poco analizado: el federalismo de la administración tributaria. En este sentido, plantea la necesidad de profundizar los avances logrados en los últimos años en la cooperación interjurisdiccional entre fiscos y conformar una Red Federal entre las administraciones tributarias del país. Esta Red, que implicaría un vínculo entre pares y un modelo común de organización, permitiría -mediante la integración, la complementariedad, la articulación y la transferencia de conocimientos- obtener mejoras a todos sus integrantes

Acumulación, legitimación y ciudadanía.

El estado contemporáneo tiende a asegurar la acumulación de capital y la legitimación del orden establecido y es un hecho que la expansión de la ciudadanía sirvió con solvencia a una y otra.

La ilusión de igualdad que promete toda democracia que se precie, impulsó la generalización de derechos desde la esfera de lo jurídico y político hasta alcanzar lo social. A partir de la segunda posguerra del siglo pasado y en el marco del auge de las ideas keynesianas y el temor de las elites a la revolución, se consolidan las políticas públicas orientadas a garantizar una serie de derechos mínimos (a la salud, la educación, la vivienda, la cobertura en la vejez o en situación de desempleo, etc.) a todos los ciudadanos por igual.

El tradicional y consagrado principio de "igualdad de oportunidades" adquiere nuevas dimensiones. Y si bien la experiencia es diversa y los grados de avance varían mucho según los casos, la tendencia resultó generalizada entre los países con economías de mercado y ha resistido - en gran medida- el embate neoliberal de las últimas décadas. El lento desplazamiento de la noción de libertad por la de igualdad como guía del accionar del estado ayudó a construir un nuevo concepto de ciudadanía, que a la par aseguraba una cierta dimensión al mercado para impulsar la acumulación y un extendido consenso acerca de la razonabilidad del orden establecido

.La consecuencia fiscal más notoria de este avance civilizatorio resultó la expansión del gasto público; que pasó de representar durante la etapa previa menos del 15% del PBI en las economías más avanzadas, a más del doble. E incluso a superar holgadamente los 40 puntos del Producto en algunas de las experiencias europeas. Semejante salto se tradujo en la necesidad creciente de aumentar la presión fiscal para asegurar un financiamiento sustentable. La resolución eficaz de este desafío supuso una doble condición para el nuevo concepto de ciudadanía. Así junto a la expansión de los derechos se asentó la obligación de cumplimiento a su sustento. Nace entonces una nueva mirada acerca de la obligación de contribuir. Obligación que desde que el estado es estado rige una buena parte de la vida de la humanidad; pero que, desde el estado liberal en adelante y marcadamente a partir de la segunda mitad del siglo pasado,

(*) Contador Público. Magíster Scientiarum en Administración Pública. Profesor Regular UBA. Ex Director General de Rentas de la Ciudad Autónoma de Bs. As. Asesor del Instituto AFIP. Este trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor. De ningún modo comprometen a las Instituciones en las que se desenvuelve

comienza a ser socialmente internalizada como necesaria y legítima.

Tributos Impuestos

Tradicionalmente la contribución al financiamiento del estado fue resistida. El tributo operaba y se percibía como una limitación al ejercicio de la libertad individual. Una vulneración del espacio de decisiones soberanas del individuo.

Sea la obligación material, física para atender a las necesidades de la guerra o económica para sustentar al gobierno, con la que el Imperio reafirmaba y se aseguraba su dominio sobre el pueblo conquistado. Sea la cuota de producción que el monarca reclamaba para su propio goce. Sea la contribución dineraria que el estado liberal recaudaba para financiar los bienes públicos que el mercado jamás proveería por falta de rentabilidad potencial ante la imposibilidad de fragmentar el consumo colectivo. Todas se objetaban y resistían en acto y discurso de reafirmación de la libertad frente al poderoso. “La libertad se entendió durante mucho tiempo (en Europa, prácticamente hasta el final del Medioevo) como exención económica, como la condición propia de los no sometidos a tributo” (Delgado Lobo M. L. y Goenaga Ruiz M., 2006). Y larga es la historia de las revueltas y revoluciones que tienen entre sus antecedentes cuestiones tributarias. La fenomenal construcción histórica del orden moderno trajo consigo la reexpresión de esta cuestión en términos de relación “sujeta a derecho”. Ya no más territorio del arbitrio, la relación tributaria quedaba sometida a la Ley. Estado y contribuyente enmarcados en las condiciones procedimentales y sustantivas definidas por la Norma. Y ésta a su vez, producto del ejercicio de la democracia representativa. De ahí el principio político fundante de la tributación moderna: “No hay tributación sin representación” (No taxation without representation).

Es bajo estas nuevas condiciones que el cumplimiento tributario tiende a ser voluntariamente aceptado.

Es oportuno señalar que cuando hablamos de cumplimiento voluntario no alentamos una mirada naif. En nuestra concepción, el cumplimiento tributario está siempre inducido por el poder de coacción del estado. Qué éste se exprese de modo más o menos abierto es producto de circunstancias que no es del caso analizar ahora. Pero el cumplimiento tributario no opera en su ausencia.

A su vez, en el marco de sociedades signadas por la desigualdad y la asimetría de poder, las instituciones fiscales y los impuestos en particular, expresan la correlación de fuerzas entre los distintos actores económicos y sociales. Y, a la par, el sistema tributario se vuelve “arena” de resolución de conflictos de intereses entre ellos. De modo que los actores tienden a percibirlo como un instrumento maleable al servicio de sus intereses.¹ Con todo y al ritmo de la expansión del nuevo concepto de ciudadanía, el cumplimiento de la obligación impositiva tiende a naturalizarse y el incumplimiento “...lejos de ser la heroica actitud rebelde frente a la arbitrariedad señorial, será considerado como una conducta irresponsable en relación con los deberes hacia esa “gran hacienda” que representa los intereses de la comunidad estatal”. (Delgado Lobo M. L. y Goenaga Ruiz M. 2006)

Administración Tributaria y Federalismo Fiscal

Siguiendo una tendencia más general del estado moderno, la gestión del sistema tributario también se organizó en el marco del “... proceso histórico de racionalización

1) En este marco, la recurrente apelación a la neutralidad de los impuestos que se esgrime en la actualidad no deja de ser curiosa. Puede explicarse en términos de neutralidad la exención extendida a las ganancias de capital y a la renta financiera que brinda la legislación argentina, o se trata de un buen ejemplo de una relación de fuerzas diferenciadas que se expresa (también) en el sistema tributario?

burocrática. Mediante el cual se instala una administración profesional y se crean una serie de instituciones que constituyen la administración pública burocrática, basada en normas claras que protegieran a la ciudadanía y al servidor público de la arbitrariedad del gobernante...". (Krieger M., 2006)

En el caso de los países federales, la organización de la función del estado dirigida a asegurar los ingresos (administración tributaria), se resolvió en el marco de una tensión.

Cuando tendió a primar la reafirmación de la autonomía de los estados o jurisdicciones subnacionales, cada uno de ellos desarrolló su propia administración tributaria. Cuando se priorizó el aprovechamiento de las economías de escala, se tendió a centralizar la función en una única agencia estatal que administraba los distintos subsistemas tributarios, nacional y jurisdiccionales. (Sevilla J., 2007)

Esta última tendencia busca incrementar la eficiencia de la gestión, a partir del fuerte grado de interrelación que se establece en la mayoría de los sistemas tributarios que se basan en la explotación de las grandes fuentes de capacidad contributiva. Las de flujo (el consumo, la renta y los ingresos) y las de stock (el patrimonio y los activos). Las formas combinadas son frecuentes y, en cualquier caso, cobran relevancia los mecanismos de coordinación. Ya sea para resolver los problemas de doble o multiimposición en el territorio nacional o para redistribuir los ingresos entre las distintas jurisdicciones.

Naturalmente, la resolución de estas cuestiones está fuertemente condicionada por factores políticos. Su desarrollo, en cada caso, se explica mejor por el devenir histórico institucional que por los rasgos fundantes de su diseño. Especialmente en los países periféricos, el federalismo fiscal refleja el proceso de acumulación histórica antes que la intención de quienes intervinieron en su creación.

Así, es muy probable que si a dos "observadores no contaminados" se les pide que estudien el sistema tributario argentino; de modo tal que uno de ellos lo analice exclusivamente a partir de la lectura de las leyes que lo instituyen y el otro sólo a partir de los resultados que genera, las conclusiones que obtendrían serían muy dispares, e incluso contradictorias.²

El caso argentino un caso

El ordenamiento fiscal del federalismo argentino: de Alberdi al Laberinto

Las definidas y trabajadas ideas de Alberdi en relación al ordenamiento financiero del federalismo argentino, y el rol determinante de la aduana de Bs. As. en ese esquema, cobraron cuerpo en la Constitución de 1853. La Constitución previó una distribución tal de recursos y de competencias tributarias entre nación y provincias que permitiera la sustentabilidad material del nuevo ordenamiento nacional.

Así, dejó a manos del tesoro de la nación los recursos provenientes de "...los derechos de importación y exportación, de la venta o locación de tierras de propiedad nacional, de la renta de Correos, de las demás contribuciones que equitativa y proporcionalmente a la población imponga el Congreso General, y de los empréstitos y operaciones de crédito..." (art. 4 CNA). Y más adelante, le asigna al Congreso nacional la potestad de "...imponer contribuciones directas, por tiempo determinado..." (hoy art 75 inc. 2 CNA). Las provincias se reservaron para sí la competencia originaria y exclusiva en materia de tributación directa. Primero en los hechos y después de derecho, en materia de tributación indirecta las competencias resultaron concurrentes y así lo consagra el actual ordenamiento constitucional argentino. Al ritmo de las crisis, primero, y de la expansión de la ciudadanía, mucho después, los impuestos fueron desplazando a los recursos del

2) En una ocasión, un prestigioso especialista en los gravámenes inmobiliarios, comentaba que al estudiar el caso de la Ciudad Autónoma de Bs. As. (CABA) desde su México natal, destacaba el carácter progresista de la legislación porteña en materia inmobiliaria, entre otras cosas por la fuerte sobretasa que grava a la tierra ociosa en nuestra ciudad. Muy otra resultó su conclusión cuando en ocasión de su primer visita a la CABA descubrió que la insignificancia del valor fiscal de la tierra desvirtuaba la intención del legislador. Una fuerte sobretasa aplicada sobre una insignificancia resulta insignificante. Qué pasaría si, por ejemplo, alguien estudia la distribución de competencias tributarias entre nación y provincias y luego observa los resultados obtenidos a nivel de cada subsistema?

comercio exterior como fuente del financiamiento estatal. Esa deriva fue adquiriendo algunas características muy singulares:

§ Las dificultades para garantizar la sustentabilidad fiscal del federalismo argentino se fueron agravando con el paso del tiempo. Su consecuencia de déficits, modificaciones al sistema tributario guiadas por la simplicidad de recaudación como factor dominante y el recurrente endeudamiento, van demarcando la penuria de financiamiento que caracteriza al estado argentino. En una reciente investigación, se hace notar que para el largo período que va de la crisis del '30 al inicio del nuevo siglo, no alcanzan a 10 los ejercicios fiscales con equilibrio. (Botana N., 2006).

§ La fuerte preeminencia de los impuestos indirectos y trasladables en la recaudación tributaria total fue otorgando un sesgo regresivo al sistema en su conjunto. Esta tendencia se agrava a partir del golpe militar del '76 y aunque la situación mejoró en los últimos años, no menos del 70% de los recursos del estado provienen de esas vías.

§ La recaudación a cargo de las jurisdicciones subnacionales fue cada vez menos relevante respecto de la que se encuentra a cargo del estado nacional. El principio de "correspondencia fiscal" que postula la identidad entre quien gasta y quien colecta los recursos para satisfacer el gasto, en nuestro caso se perdió en el olvido. Excepción hecha de la CABA (que tiene una situación muy especial), las provincias en conjunto financian al menos el 50% de sus gastos con recursos que colecta y gira el estado nacional. En muchos casos, estos recursos de origen nacional representan más del 75% del presupuesto de la provincia. Consecuentemente, los mecanismos de redistribución de recursos entre jurisdicciones (coparticipación) adquirieron tal centralidad que en la actualidad tienen status constitucional.³

El largo y sinuoso camino de la Administración Tributaria

A lo largo de ese sendero histórico y al amparo de la condición de país federal, la administración tributaria se desarrolló, para cada nivel del estado, a través de una agencia especializada en la materia, destinada a garantizar la "aplicación, percepción y fiscalización" de los ingresos (impuestos y otros tributarios o no, depende del caso) de su competencia.

A nivel nacional, las grandes crisis parieron novedades tributarias y organismos destinados a administrarlas. Así, la crisis de 1890 dio lugar a la expansión de los impuestos internos y a la creación de la Dirección Nacional de Impuestos Internos. A su vez, la puesta en vigencia de la imposición a las ganancias (impuesto a los réditos) a principios de la década infame, dio paso a la Dirección Nacional de Impuesto a los Réditos. Luego ambas fueron fusionadas para crear la Dirección General Impositiva (DGI), durante el primer gobierno peronista.

A nivel provincial y más allá de su status institucional y su denominación, las administraciones tributarias se replicaron en escala (y a imagen y semejanza) del organismo nacional, la DGI, y tendieron a escindirse y dispersarse en el territorio, tanto como se multiplicaban las jurisdicciones provinciales y municipales, sin marco de contención y con bajos grados de integración entre sí.

En efecto, aún cuando entre los fiscos provinciales existen desarrollados y sofisticados mecanismos de coordinación (Comisión Arbitral, Comisión Federal de Impuestos) y la Coparticipación de recursos adquirió la relevancia que ya mencionamos, cada administración tributaria tendió a concentrarse sobre el subsistema que administra.

3) No es un detalle menor que la Ley convenio que debe legislar al respecto, recientemente alcanzó los 10 años de mandato constitucional incumplido.

En esas condiciones, se gestó entre los fiscos provinciales una dinámica de tipo dialógica (Morin E., 2003), que tanto compite como coopera por las bases impositivas. Y, frente al fisco nacional, una relación de ajenidad, aún cuando las interrelaciones del subsistema nacional y los provinciales son muy fuertes, tanto a nivel de gravámenes al consumo como en los patrimoniales.

Las consecuencias de este devenir desintegrado son variadas. Las más relevantes acaso sean, hacia la ciudadanía, la complejidad, opacidad y recurrencia burocrática para cumplir con las obligaciones impositivas en cada nivel del estado. Hacia el interior de la administración tributaria, el desarrollo asimétrico entre ellas; con una marcada diferencia a favor del fisco nacional respecto de los provinciales, que diferencia sensiblemente el poder de coacción del estado según sea el nivel de que se trate. Naturalmente, tanto aquella complejidad como esta asimetría, afectan al cumplimiento voluntario.

La era de la AFIP

Hace una década, en tiempos de la convertibilidad y de la agudización de la penuria fiscal del estado argentino, con el auspicio del FMI y bajo la inspiración del modelo de Agencia Única, nace la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)⁴. En su seno se reunió a las preexistentes Dirección General Impositiva y a la Dirección General de Aduanas. La AFIP fue presentada como una solución a las falencias notorias que en materia de capacidad de autofinanciamiento manifestaba el estado argentino en todos sus niveles. Paradójicamente, en un contexto de fuerte debilitamiento del estado en su conjunto, la AFIP se presentó como una iniciativa tendiente a potenciarlo. Desde una lógica que enfatizó la eficiencia recaudatoria, se intentó ganar sinergia en materia de administración de la información y en la capacidad de control de los contribuyentes. Por esta doble vía se buscó mejorar los resultados de la recaudación.⁵

A poco de ser constituida, la Administración Federal de Ingresos Públicos inició un proceso sistemático de vinculación con las Administraciones Tributarias Provinciales. A veces en forma orgánica, en el marco de algún Convenio suscripto por las partes y en ocasiones de facto, esos vínculos de cooperación fueron creciendo en el tiempo y ganando en alcance e impacto.

La vinculación AFIP-Provincias en materia de administración tributaria se estructuró en base a un esquema radial. Es decir que, desde un organismo central se gestan acuerdos y convenios con cada una de las jurisdicciones en base a prioridades que si bien parecen ser definidas unilateralmente, son reconocidas porque tienden a mejorar la capacidad de aplicación, percepción y fiscalización de los tributos provinciales y locales.

La brecha institucional entre los fiscos provinciales y el nacional, que existe y existió (presente en la disparidad de recursos financieros, tecnológicos, de poder, comunicacionales, de management, etc.) juega a favor de esta dinámica. Si bien la interrelación bajo análisis tiende a cerrar la brecha, ésta subsiste. En general los Convenios parecen haber centrado su atención sobre tres tipos de cuestiones: aquellas con un impacto más o menos inmediato sobre la recaudación, aquellas dirigidas a fortalecer o mejorar las capacidades institucionales y las más recientes destinadas a mejorar e integrar las prestaciones. Pasando de las primeras a las últimas a lo largo del tiempo.

Si bien hasta el presente no existe un balance o evaluación metódica sobre los resultados de aquella política de cooperación que, con variada intensidad, se ha

4) En el marco de nuestra mirada sistémica de la administración tributaria, es conveniente recordar que la época se caracteriza por la expansión de la valorización financiera del capital, fuertemente basada en el endeudamiento del estado argentino y que esta innovación en materia de administración tributaria nacional es contemporánea de: a) las modificaciones que sobre la coparticipación supusieron los pactos fiscales; b) las sucesivas reformas impositivas que tanto agudizaron el sesgo regresivo del sistema como disminuyeron la presión fiscal efectiva y c) las llamadas reformas estructurales del estado argentino que tendieron a replantear su rol en relación al mercado y a la sociedad toda.

5) Al nuevo organismo se le dio carácter de autárquico, se lo mantuvo en la esfera de economía y en algún momento pasó a jefatura de gabinete. En cualquier caso, se jerarquizó su nivel, se lo financió con un % de la recaudación y a sus autoridades se les dio estabilidad en la función y posibilidad de continuidad.

mantenido hasta el presente, prima un cierto consenso sobre los avances que la misma ha logrado en materia de modernización y efectividad de las administraciones provinciales. Los programas y acciones de incorporación y transferencia de tecnología, intercambio de bases de datos e información, integración de servicios, capacitación y fortalecimiento institucional y, los más recientes, programas de educación tributaria que han caracterizado al vínculo de la AFIP con las provincias, sin dudas han arrojado resultados positivos sobre la capacidad de administración, percepción y fiscalización de los tributos a escala provincial (Otero A., 2007).

Sin embargo, la extensión y difusión de estas prácticas de cooperación que en la actualidad tienen cierta independencia de la propia AFIP y se desarrolla también a nivel "horizontal" entre fiscos provinciales, no ha logrado constituir un modelo de articulación capaz de superar las limitaciones que el desarrollo del federalismo argentino impuso en la materia.

En efecto, aún hoy para los fiscos provinciales el acercamiento a la AFIP parece estar más regido por la necesidad que por la convicción y el interés, y subsiste el temor a ser fagocitado por el fisco nacional y a perder autonomía. A su vez, para el fisco nacional la cooperación con provincias es una actividad secundaria, incluso con bajo grado de institucionalización a nivel del organigrama. Como si el carácter federal que designa a la AFIP no hubiera significado un cambio en su estatus de organismo nacional

Hacia la Federalización de la Administración Tributaria

Al margen de cuestiones relevantes que merecerían ser consideradas en torno al modelo de agencia única y que están ligadas, por ejemplo, al rol de la aduana; en materia de administración tributaria, la creación de la AFIP constituyó un avance en perspectiva hacia la federalización en la gestión tributaria. No sólo por la expansión y profundización de los niveles de cooperación interjurisdiccional que ya hemos visto. También porque en su propia institucionalización se reconocen cuestiones que recogen la necesidad y, al menos en parte, explican el carácter federal que su propio nombre le asigna al organismo.

Sin embargo, en este punto, cabe la pregunta acerca de si la Administración Federal de Ingresos Públicos es (o debiera ser) UN organismo nacional. O si es (o debiera ser) una forma de organizar una función permanente y diferenciada del estado moderno que admite más de una solución posible, tal como la misma experiencia de los países federales parece enseñarnos.

En el devenir de la AFIP se desliza una postura que prefigura una respuesta. Veamos. Los decretos que desde 1996 al presente van institucionalizando la AFIP son numerosos. Sin embargo, la mención a cuestiones federales no abundan. En 1997 se la faculta a suscribir convenios a los fines de la aplicación, percepción y fiscalización de los tributos interiores, aduaneros y de la seguridad social (Dto. 618/97). Esta potestad ha tenido una muy contada aplicación, siendo tal vez el caso más relevante el de actuar la aduana como agente de percepción por cuenta de las provincias y la CABA del impuesto sobre los ingresos brutos en ciertas importaciones. En 2001 y en el marco de la redefinición de la estructura, se incorpora un representante de las provincias al Consejo Asesor, nombrado a propuesta del Consejo Federal de Inversiones. El Consejo Asesor cuenta con 8 miembros, entre los que se encuentran los presidentes de la Comisión de Hacienda y Presupuesto de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional. El Consejo Asesor tiene como competencia el seguimiento y la evaluación del Plan de

Gestión de la AFIP.

Asimismo y con el fin de promover la integración de objetivos y políticas fiscales, se crean las Asambleas Federales Anuales. Las Asambleas deben ser convocadas por el Consejo Asesor, en el marco de la reglamentación que hasta hoy no se ha dispuesto. (Dto. 1399/01)

En ese mismo acto se dispone que la AFIP se financiará con un porcentaje de la recaudación neta total de los gravámenes y recursos aduaneros a su cargo. De modo que desde una perspectiva federal, en la AFIP se combinan una potestad que alude a la posibilidad de establecer convenios para percibir y/o controlar los impuestos internos, entre otros con las Provincias, con algún grado de representación de éstas en la conducción de la AFIP.

Aunque este último aspecto parece estar más ligado a la nueva modalidad de financiamiento, que se nutre de fondos federales, no deja de incorporar a actores externos a la conducción del organismo y, entre ellos, a las Provincias. En especial en cuanto hace a "promover la integración de objetivos y políticas fiscales" (Dto. 1399/01) como al seguimiento y la evaluación del plan de gestión.

Se prefigura así un modelo de federalismo fiscal que consolida la tendencia histórica en el país. Preeminencia del sistema tributario nacional como fuente de financiamiento, fuerte concentración de la obtención de ingresos en la administración tributaria nacional (AFIP) y un esquema de reparto y redistribución de recursos entre nación y provincias (coparticipación) que se hace indispensable y crítico para el sustento de las provincias. La novedad consiste en que las provincias tienen algún nivel de presencia en la administración tributaria nacional.⁶

Cuestiones pendientes

Sin embargo, existen motivos para pensar que este esquema de financiamiento del estado argentino está más cerca de sus límites que del despliegue de sus posibilidades.⁷

En efecto, las severas contradicciones que se establecen entre:

a) responsabilidades crecientes por el gasto en manos de las provincias y centralización de las competencias tributaria y los recursos en la esfera nacional, b) un esquema de reparto y redistribución producto de un acuerdo de conveniencias que no refleja acabadamente las distintas realidades y necesidades de las jurisdicciones, y c) la explotación de un sistema tributario que, en el mejor de los casos, reniega del poder redistributivo positivo que debiera tener, van desnudando las limitaciones que imponen al financiamiento sustentable de un estado moderno, que tiende a expandir y universalizar derechos en el marco de la ampliación de la ciudadanía. Y que, por ende, demanda recursos crecientes para asegurar su efectiva realización.

Las limitaciones para expandir la ciudadanía son también las de favorecer la acumulación de capital y la legitimación del orden establecido. En este marco, se insiste en la necesidad de una reforma tributaria. Sin dudas indispensable. Ahora bien, tal como se desprende del análisis que venimos desarrollando, es condición necesaria pero no suficiente, dada la estrecha e integrada relación que tiene el sistema tributario con la administración tributaria y los regímenes de reparto y coparticipación que hacen (y no agotan) al federalismo fiscal argentino.

En este sentido y siguiendo una tendencia más general evidenciada en los estados federales modernos, es probable que la superación de este estado de cosas demande

6) En este punto conviene recordar que el actual texto constitucional prevé un Organismo Fiscal Federal, destinado a controlar el reparto y la redistribución de recursos, que lleva el mismo lapso de incumplimiento en el mandato constitucional que la Ley convenio cuya aplicación debe controlar.

7) Decimos esto aún en el marco actual del superavit. No es del caso profundizar ahora, pero no es lo mismo superavit que sustentabilidad.

un mayor grado de capacidad de autofinanciamiento de los estados provinciales. Avanzar en este sentido requiere medidas combinadas y coherentes de política y de administración tributaria, en un sentido que debiera ir restando centralidad a los recursos provenientes del estado nacional (coparticipación) para asegurar el financiamiento de las provincias.

Dejemos para otro momento las medidas de política tributaria y centremos en la administración, sin olvidar la interrelación que existe entre ambas.

En este orden de ideas, parece necesario pensar otro camino al que se viene siguiendo. Esto es posible si se acepta que la administración federal de ingresos públicos es más una función que un organismo y que, en el marco del federalismo, admite resoluciones diversas. Cualquiera sea ésta, parece deseable que la administración del o de los sistemas tributarios pueda integrar, coordinar y promover saberes, prácticas y tecnologías en beneficio de su efectividad y de su profesionalización.

Prefigurando la Red

Entre los estudiosos de estas cuestiones, existe un cierto consenso acerca de la necesidad de profesionalizar a la administración tributaria como precondition de la efectividad de su gestión. (J. Sevilla 2007)

El concepto de profesionalización es entendido en términos de construcción y preservación de una planta de personal especializada en gestión tributaria, con dedicación exclusiva a la materia, razonablemente remunerada y enmarcada en instituciones que aseguren una relativa autonomía respecto del gobierno de turno, orientada al cumplimiento de la misión organizacional. Es por esta razón que buena parte de las administraciones tributarias del mundo, entre ellas la AFIP, ocupan posiciones autárquicas dentro del estado.

Sin embargo, es conveniente señalar que en reiteradas ocasiones la profesionalización termina convirtiéndose en una coartada para afirmar el poder de la tecnocracia (Estevez A., 2006), de modo que junto a la profesionalización es conveniente promover un modelo organizacional que tanto genere una identidad compartida como una orientación última común del accionar colectivo de los fiscos.

Como se ha señalado, en el presente la brecha entre fiscos en la argentina es muy marcada. La asimetría alcanza al "poder de fuego", v.g.: el mismo incumplimiento a nivel del sistema tributario nacional constituye delito penal y a nivel provincial no. Al status institucional, no hay autarquía a nivel subnacional y son contados los casos donde la dedicación de sus dotaciones tiene carácter de exclusiva. A la disponibilidad de recursos, en el sentido más amplio de la palabra (materiales, humanos, comunicacionales, tecnológicos, etc.).

Entre los dos modelos polares posible de organización de la administración tributaria federal, uno con fiscos diferenciados por niveles y otro con un fisco centralizado (con o sin presencia de los estados federales en su conducción), el caso argentino se afirma formalmente en el primero y de hecho tiende al segundo. Dejando pendientes de resolución las cuestiones problemáticas del federalismo fiscal argentino que ya señalamos.

Una opción interesante, actualmente en gestación (Otero, A. 2007), la constituye la posibilidad de concebir un modelo de Red Federal entre las administraciones tributarias del país, de modo que en ella los fiscos articulen instancias de cooperación e integración que los potencien y les permitan superar las limitaciones generadas a lo largo de su

desarrollo histórico. E incluso, que expandan esta red (o sumen a la misma), otros organismo que hacen a la administración tributaria (Catastros, Registros, etc.).

Entre las ventajas previsibles de un modelo de articulación en red, merecen mencionarse:

a). La construcción de una articulación y un equilibrio viable entre la preexistente autonomía de los fiscos y la capitalización de los beneficios de acción coordinada a escala.

En la medida en que, en torno al concepto de Ciudadanía Fiscal y el de Red Federal, se genere un modelo y una identidad común y compartida entre los fiscos que asegure la "unidad en la diversidad".

b). La implementación de políticas tendientes a disminuir la brecha institucional que existe entre el fisco nacional y los provinciales, y la de estos entre si. E incremente los niveles de profesionalización existentes en las dotaciones de la administración tributaria en su conjunto.

c). La integración de procesos y servicios, de modo de ganar en simplicidad frente al contribuyente y disminuir los niveles de redundancia burocrática y multiplicidad de trámites que hoy existen para capturar una misma información y que afectan (negativamente) el nivel de cumplimiento.

d). El establecimiento de acuerdos diferenciados según las necesidades de cada fisco para aprovechar el mayor grado de desarrollo de la AFIP en la percepción, aplicación y fiscalización de los recursos.

En estos términos, es posible concebir que en algunos casos los fiscos provinciales "encarguen" al nacional la administración de un gravamen propio y en otros, sea el fisco nacional el que delegue algún aspecto de la administración de un gravamen nacional en un ámbito territorial acotado.

e). La transferencia permanente de las novedades e innovaciones, tecnológicas u organizacionales, que pudieran darse en cualquier punto de la red.

La constitución de la Red no implica un mero cambio denominativo para un mismo conjunto de prácticas hoy vigentes. Implica modificar la modalidad de relación a partir de aceptarla como un vínculo entre pares y asumir un modelo común de organización (Etkin J., 2005) para una función permanente y esencial del estado. En términos de cultura organizacional, éste tal vez resulte el desafío más denso para estructuras habituadas a concebirse en términos acotados, con límites precisos y en el marco de una relación diferenciada y hasta jerarquizada entre los mismos fiscos. Una revisión del marco organizativo vigente de la AFIP que de cabida y reflejo estructural a estas cuestiones (que en el mejor de los casos hoy existen parcial y fragmentariamente reflejadas en el organigrama) posiblemente ayude a acelerar su desarrollo. Los antecedentes en materia de cooperación interjurisdiccional entre fiscos parecen haber gestado la maduración suficiente como para dar pasos a favor de la conformación de la Red. Su concreción depende ahora de la voluntad de los actores.

La presente revista se editó en la
Facultad de Periodismo y Comunicación Social.
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - primer piso - oficina N° 4

CONSEJO EDITORIAL

Lic. Miguel Zanabria
Lic. Alfredo Iñiguez
Lic. Leonardo Perichinsky
Dr. Pablo Lavarello
Lic. Gerardo De Santis

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Lic. Germán Saller
Lic. Rafael Selva
Lic. Daniela Meroni
Lic. Julián Barberis
Lic. Agustina Battistuzzi
Dr. Alejandro Naclerio
Lic. Cecilia Peluffo
Lic. Matías Mancini
Natalia Abdala