

**Sumario***Página 1***Editorial: Banana nao tem caroso***Página 5***¿Finanzas del país en riesgo?**

Superávit y sostenibilidad financiera del sector público nacional en el mediano plazo

*Por Germán Saller**Página 11***Transferir las culpas***Por Julián Barberis y Rafael A. Selva**Página 20***Reportaje:**  
**Ing. ALBERTO LAPOLLA***Por CIEPYC***Staff****DIRECTOR**

Lic. Gerardo De Santis

**CONSEJO EDITORIAL**

Lic. Alfredo Iñiguez

Dr. Pablo Lavarello

Lic. Leonardo Perichinsky

Lic. Miguel Zanabria

**EQUIPO DE INVESTIGACIÓN**

Lic. Germán Saller

Lic. Rafael Aristides Selva

Lic. Julián Barberis

Lic. Agustina Battistuzzi

Lic. Matías Mancini

Lic. Gonzalo Peña

**ÁREA DE PRENSA**

Lic. Edgardo Corropoli

Lic. Luciana Lanzi

## *Entrelíneas de la Política Económica*

**Editorial: Banana nao tem caroso**

Uno de los primeros reflejos del gobierno nacional, luego del revés con el "campo", y dado el escaso apoyo explícito de los diferentes sectores económicos recogido durante el conflicto por las retenciones, fue intentar apoyarse en sus principales socios de la región.

Entre ellos, el acercamiento a Lula parece ser lo que mas aporta a la construcción de un esquema regional que tercie frente a los países del Norte, teniendo en cuenta por un lado, la existencia en el vecino país de un empresariado industrial consistente, y por el otro, la neutralidad ideológica que goza el presidente brasileño, en contraposición con Chávez.

Desde nuestro punto de vista, el afianzamiento de las relaciones con Brasil debería venir acompañado de inversiones brasileiras en sectores con alta complejidad tecnológica e intensivas en empleo calificado, incentivados por la competitividad genuina que refuerce la competitividad costo basada en la diferencia cambiaria entre el peso y el real. Toda experiencia de estabilización permite demostrar que mientras la primera es permanente, la segunda es transitoria. Para decirlo rápido, el gobierno argentino podría encontrar apoyo para aprovechar el actual esquema macroeconómico fortaleciendo la asociación con industriales y empresas estatales brasileñas. Las iniciativas de ambos gobiernos de realizar acuerdos en el área aeroespacial y nuclear son un auspicioso paso hacia una configuración institucional en la cual son los estados los dinamizadores del desarrollo tecnológico y productivo.

Dado el sesgo rentístico de todo empresariado que no ha sido sujeto al diseño y cumplimiento de reglas del juego que favorezcan la reinversión de sus utilidades, no parece una mala idea "importar" sustentabilidad económica desde Brasil. De todas maneras, habrá que seguir muy de cerca a qué sectores vayan dirigidas las nuevas inversiones brasileiras.

A su vez, la eliminación del dólar como moneda de cambio en el comercio entre Argentina y Brasil, resulta auspicioso desde todo punto de vista.

Ya el sistema de intercambios recíprocos que se creó con la ALADI a principios de los 80 planteaba un esquema similar que lo hacía extensivo a casi toda América Latina. El esquema planteaba que los países comerciaran con sus monedas domésticas y luego los bancos centrales compensarían entre ellos los saldos del comercio. Este esquema nunca se implementó y América latina siguió siendo, en todo sentido, un "área dólar".

El esquema que acaban de implementar Argentina y Brasil implica, de movida, una reducción en los costos de transacción en el comercio, lo cual generará seguramente mayor fluidez comercial entre los dos países.

En segundo lugar, y quizá lo más interesante, evita el problema de la transferencia doméstica, porque las divisas la manejan solamente los Bancos Centrales. Imaginando un poco, un esquema similar generalizado a todos los países con los que comercia Argentina implicaría que las empresas radicadas en el país no tengan en su poder moneda extranjera; sólo los bancos centrales manejarían divisa. Y si lo llevamos un poco más al extremo, para todo el comercio mundial, podría ser un buen remedio para eliminar el juego especulativo que existe hoy con las paridades cambiarias en el mundo, ya que sólo los Estados tendrían en su poder monedas de otros países. Teniendo en cuenta que

hoy el 90% de las transacciones entre monedas en el mundo no están asociadas a operaciones reales (comercio o inversiones directas), sería una buena manera de moderar la burbuja de los mercados financieros internacionales.

De mínima, parece razonable que la divisa norteamericana pierda preponderancia en la región. Los fundamentos de su economía reflejan que su moneda ya tendría que haber dejado de ser hace bastante la divisa clave mundial.

Por último, y en términos de integración monetaria con Brasil, resulta claro que si bien esta medida va en la dirección de una mayor integración, el camino por recorrer para llegar a una integración monetaria con Brasil, o en el MERCOSUR, es mucho más largo de lo que podría suponerse. La Comunidad Europea, por ejemplo, tardó desde que creó la "green ecu" hasta su integración monetaria casi 40 años.

Por otra parte, la búsqueda de financiamiento con Chávez, por ejemplo, demostró los límites (cada vez más acotados) que tiene el actual gobierno para decidir de manera más o menos autónoma, de qué manera y con cuáles instituciones administra el rumbo de la economía durante los próximos años.

Más allá de que el asunto no es tan lineal y hay varios atenuantes, la búsqueda de financiamiento autónomo, o desconectado de los centros financieros internacionales, como sería el caso de la venta de bonos a Venezuela, terminó siendo "un tiro por la culata": lo que hubiese sido la resolución de un problema de financiamiento del sector público, desencadenó en la recompra de títulos públicos por parte del Estado Nacional y en el anuncio de la cancelación de la deuda con el club de París.

Los atenuantes tienen que ver con la forma en que se realizó la operación financiera con Venezuela y la manera elegida para cancelar la deuda con el club de París.

En el primer caso, la tasa de interés de los bonos vendidos a Venezuela resultó ser muy excesiva para un sector público como el argentino que viene sosteniendo desde hace cinco años un superávit financiero cercano a los dos puntos del PBI. En segundo lugar, el gobierno Venezolano entregó los bonos a los bancos, quienes (para decirlo rápido) fundamentalmente incentivados por la diferencia de cotización oficial y paralela del dólar en Venezuela los vendieron al mercado el mismo día que los recibieron. Es decir, la operatoria no fue lo suficientemente cuidadosa, teniendo en cuenta lo que implica para los "mercados" Chávez y la decisión del Gobierno argentino implícita en esa operatoria de seguir desconectados de los centros financieros internacionales.

De todos modos, posiblemente, por más cuidadosa que hubiese sido la operatoria de venta de bonos a Venezuela, hubiera generado caídas de bonos, jueves negros, etc. Porque de lo que estamos seguros es que los "mercados" quieren que la Argentina se integre a los centros financieros internacionales, coloque deuda, para así recuperar la capacidad de monitoreo de la economía.

Desde este punto de vista, cualquier gestión del Gobierno Nacional en la dirección de mantener su autonomía financiera, sea financiándose con Venezuela, en el mercado local, con bancos o Afjp, o utilizando la capacidad de señoreaje, sería vista con malos ojos por los referentes del sistema financiero, y seguramente el "mercado" castigaría estas acciones haciendo bajar las cotizaciones de los títulos públicos locales.

El segundo atenuante, tiene que ver con la forma que eligió el Gobierno Nacional para cancelar la deuda con el Club de París. En primer lugar, agotó la instancia de buscar refinanciar la deuda sin intervención del FMI, y luego decidió cancelar de contado, precisamente para evitar un acuerdo con ese organismo y evitar sus condicionalidades sobre el rumbo de la política económica (aunque como planteamos más abajo, el

monitoreo de la economía pasó a manos del mercado desde la creación de los mercados de deuda para países emergentes).

Considerando estos atenuantes, entonces algunos podrían suponer que los problemas que surgieron a partir de la venta de bonos a Venezuela se explican por las anomalías que hubo en el diseño de operatoria financiera, por parte de los dos países; o que, en realidad, la cancelación de la deuda con el club de París estaba en la agenda del Gobierno hace años y fue una iniciativa propia.

En realidad, parece haber un poco de todo: hay nuevas limitantes para el gobierno, pero que no llegan al nivel de obligarlo a llegar a un acuerdo con el FMI, para avanzar hacia una rápida inserción argentina en los mercados de deuda (porque el FMI, además de volver a monitorear el rumbo de la economía, también exige acordar con los tenedores de deuda que decidieron no aceptar las ofertas de canje de la argentina).

También volvió a la escena el riesgo país. En una de las notas de la presente edición, "¿Finanzas del país en riesgo?. Superávit y sostenibilidad financiera del sector público nacional en el mediano plazo" se muestran los resultados de las cuentas públicas del Estado Nacional desde principios de la década del 90. Allí se puede verificar que la Argentina de estos años tuvo resultados financieros y económicos inéditos para la historia económica argentina, en contraposición con los sistemáticos déficits financieros de la década pasada.

Da la sensación de que estos planteos, sin fundamento, sobre la vuelta del riesgo país, las necesidades imperiosas de colocar deuda en el exterior, el acuerdo con el club de París, etc, se inscriben dentro del universo de presiones para que la economía argentina vuelva a ser monitoreada por los centros financieros internacionales.

Uno de los objetivos fundamentales de la creación de los mercados de deuda para países emergentes (podríamos situarlo temporalmente a partir del plan Brady, a fines de los 80) era lograr un monitoreo permanente, y más efectivo, de las (regulaciones de las) economías por parte de los centros financieros internacionales ("el mercado").

Para decirlo rápido, si la orientación de la política económica de un determinado país iba en la dirección de lo que consideraba correcto el "mercado", sus títulos públicos subían de cotización; si las definiciones no estaban en línea con lo que pretendían los mercados financieros, los títulos bajaban.

Durante los '90 los mercados de deuda, de alguna manera, reemplazaron de manera efectiva a los organismos multilaterales de crédito, como actores clave en la definición de los grandes lineamientos de política económica de los Estados Nacionales.

A partir de entonces, la posibilidad de fragmentar a los acreedores desorganizados pasa por la capacidad estratégica de las negociaciones entre los Estados. De hecho, buena parte del stock de deuda pública de los países emergentes ya se explicaba por la colocación de bonos en los mercados financieros internacionales (la Argentina pasó de tener una deuda casi totalmente denominada en moneda extranjera, 97 a 3 era la relación a fines de la Convertibilidad, a una deuda que se reparte en partes casi iguales entre interna y externa, o en pesos y moneda extranjera). A su vez, el peso de la deuda con organismos de crédito dejó de ser significativa. La revesada deuda con el Club de París representa menos del 4% del stock total de la deuda pública total. Sin embargo, implica una alianza entre Estados Nación que trasciende las esferas de las finanzas e incluye otras áreas de negocios, vinculadas a las inversiones y al comercio.

Para una economía cuyo esquema macroeconómico dependía fuertemente del ingreso de capitales, y del endeudamiento externo, resultaba indispensable llevar adelante

medidas "pro mercado" para garantizarse el acceso al financiamiento externo. Porque la caída en las cotizaciones de los títulos implica un mayor costo de financiamiento para las nuevas emisiones.

Por el contrario, una economía que se maneje con cierta autonomía, porque sostiene por ejemplo un esquema macroeconómico de flotación cambiaria administrada (en realidad no existe en el mundo un esquema de política cambiaria sin intervención de su autoridad monetaria), que le otorga capacidad de señoreaje (emisión), y que además posea un nivel de tipo de cambio relativamente elevado, que genere superávit de balanza comercial, y que no tenga necesidades acuciantes de financiamiento para el funcionamiento del sector público, será menos sensible a la cotización de sus títulos públicos y, consecuentemente, a la opinión de los "mercados".

El gobierno nacional podría en el futuro pararse en una posición de relativa autonomía ante esas presiones, en la medida que reduzca los grados de dependencia a partir de acuerdos regionales estables y estructurados en alianzas productivas, y también al casi nulo efecto que genera la bolsa Argentina sobre la inversión, y fortalecer el sesgo productivo del actual esquema macroeconómico. Porque en el fondo lo que se está discutiendo, es hacia dónde va el modelo actual. Quizá la alianza con Brasil apunte en esta dirección.

En esta edición de la revista entrelíneas, presentamos 2 investigaciones de tipo fiscal. Por un lado se discute el estado de las cuentas públicas de la administración nacional, y por otro lado se analiza la relación financiera entre la nación y las provincias. En tercer lugar reproducimos un reportaje que le hemos hecho al Ing. Roberto Lapolla, quien explica el por qué de la nueva alianza entre las diferentes representaciones del sector agropecuario.

## ¿Finanzas del país en riesgo?

### Superávit y sostenibilidad financiera del sector público nacional en el mediano plazo

Por Germán Saller

Para ser creíbles, a la Argentina le exigen conducta intachable en materia de finanzas públicas, verbigracia, reducción del gasto público. Sin embargo, parece ser que cuanto más alto es el ahorro del sector público, más alta es la exigencia de los "científicos" del laboratorio del Riesgo País. En esta nota mostramos que todo el ahorro inusitado del sector público nacional en la post-convertibilidad no es suficiente para los agoreros de siempre. ¿Vienen por más?

#### Eterno resplandor de una ciencia sin recuerdos

Cada tanto aparecen en escena reminiscencias de un pasado no tan lejano. En este caso nuevamente apareció en la escena el riesgo país, con los protagonistas de siempre por detrás, recomendando lo mismo que en los años 90: la reducción del gasto, la disciplina fiscal y la necesidad de que el Estado vuelva a insertarse en los mercados de deuda en los centros financieros internacionales.

Sin embargo, no hay más ciego que el que no quiere ver y en rigor de verdad, el sector público no puede mirarse con un ojo tapado: si bien la obsesión por el gasto es un clásico de los "científicos" del riesgo país, el Estado en la actualidad retrae más de la economía con la recaudación de lo que inyecta con el gasto, es decir, tiene superávit. Este es quizás el signo más claro de la atemporalidad de esta suspicaz mirada de los hechos: no importan las circunstancias, la coyuntura, los cambios estructurales, en definitiva, no importa la realidad, las recetas son las mismas.

Este panorama exige hacer una revisión de las finanzas públicas nacionales para evaluar si el gasto público subió de manera desmedida, si el sector fiscal nacional está desbordado o si, en todo caso, las calificaciones que miden la solvencia y las capacidades de pago del país están en función de algún otro objetivo. Detrás del montaje de la escena, se vislumbra la intención de que el país entre en el juego del endeudamiento por todo el interés (en todas sus acepciones) que lo rodea. Esta conclusión se desprende, luego de visualizar que mayor capacidad de pago que tener un superávit financiero (ingresos totales menos gastos totales) de más de 2,5% del PBI y un resultado económico (ingresos corrientes menos gastos corrientes) del 4,5%, y luego de cinco años consecutivos de repetir estos superávits, más que eso, repetimos, no se puede tener.

#### Los años 90 y la captura del Estado

Acorde con la idiosincrasia del liberalismo ortodoxo, los años 90 dejaron un estado de situación fiscal en sintonía con el rol que esta corriente le asigna al Estado en la economía: sistema tributario regresivo, procíclico y débil, bajo nivel de gasto público y al

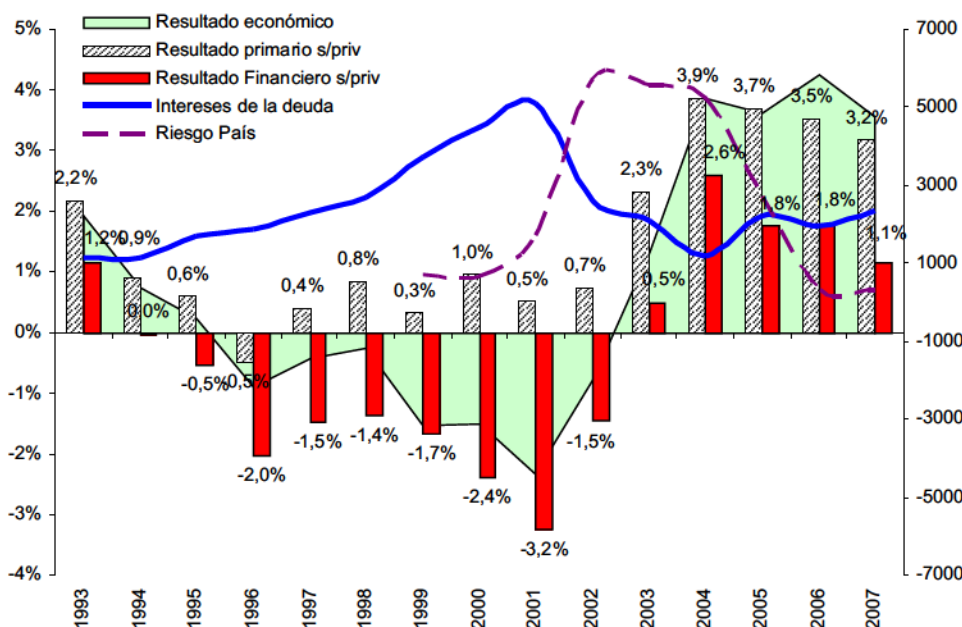
servicios de los pagos externos.

Contrariamente a la idea generalizada de que la crisis del sector público fue provocada por incrementos del gasto primario desmedido, fue la utilización del Estado como medio de transferencia de ingresos hacia los sectores más concentrados de la economía, lo que constituyó el origen de la crisis (reducción de aportes patronales y transferencia de los aportes del sistema de reparto a las AFJP). Esto provocó un desfinanciamiento del Estado cuyas cuentas estallaron por el mayor costo financiero de la deuda pública.

Para mejor descripción de tal situación, y contrariamente a lo que se supone, en los años 90 se registró superávit primario durante todos los años menos en el 96. El superávit primario es el resultado que se obtiene sin considerar los pagos de los servicios de la deuda pública. Es decir el estado nacional, previo al pago de intereses tuvo resultado positivo. Por supuesto, que el resultado económico (que compara los ingresos corrientes y los gastos corrientes) también hubiera sido positivo en los 90 de no ser por los pagos de intereses de la deuda. Aquí no hay que soslayar, sin embargo, alguna que otra maniobra intitulada "ingeniería contable" que era muy habitual encontrar en esa época, por supuesto con el aval del FMI. Sin embargo, no fueron de tal magnitud como para torcer demasiado el rumbo.<sup>1</sup>

En el gráfico 1 se analizan las series que muestran tres formas de medir el resultado del Sector Público Nacional y la evolución de los intereses de la deuda, todas las variables en porcentaje del PBI. Lo que se aprecia es que la determinación principal del déficit de los 90 está explicada por el fuerte crecimiento de los pagos de intereses. ¿Y por qué?.

**Gráfico N° 1**  
**Resultado fiscal, intereses de la deuda del Estado Nacional (ambos en % del PBI) y Riesgo País. 1993-2007**



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Producción

En los primeros años de los 90, los ingresos por privatizaciones morigeraron la necesidad de endeudamiento. Cuando los fondos por privatizaciones cayeron (coincidió

1) Un ejemplo de esta "ingeniería contable" lo constituye la venta de títulos de propiedad de las empresas privatizadas que todavía estaba en manos del Estado. Al momento de desprenderse de los títulos, la diferencia de cotización respecto del momento de la adquisición, no se imputaba como ingresos por privatizaciones sino como recursos corrientes no tributarios, eludiendo claramente la correcta interpretación del concepto.

con la crisis del tequila a fines de 1994), la necesidad fue creada!

Hay dos razones que explican principalmente la creación de la necesidad (que fueron dos mediadas de política económica del momento): la reducción de aportes patronales a las privatizadas y el traspaso de los aportes al sistema de seguridad social del Estado a las Aseguradoras de Fondos de Jubilación y Pensión (AFJP). Con la primera, se transfirió implícitamente a un sector concentrado de la economía un total de \$25.000 millones de pesos (dólares) desde su implementación hasta el año 2001. Con la segunda el Estado Nacional perdió de recaudar unos \$30.000 millones de pesos (dólares) entre 1995 y 2001, y los pasaron a recaudar las AFJP. Eso no sería nada si no fuera porque gran parte de esos fondos fueron pedidos por el Estado Nacional a las AFJPs para cubrir el agujero que se generó por la desfinanciación pero pagando tasas de interés cada vez más elevadas a medida que el riesgo país aumentaba

Los números son elocuentes: el Estado pasó de tener una deuda pública de \$87.000 millones en 1995 a \$144.000 millones en 2001, es decir un incremento de la deuda pública de unos \$57.000 millones. No tenemos más que sumar (\$25.000 más \$30.000 igual \$55.000) para darnos cuenta de dónde se generó tal incremento de la deuda.

Ergo, el problema fiscal aparece con claridad al considerar los pagos de intereses de la deuda pública nacional que nos llevó a desembolsar anualmente en promedio desde 1990 hasta 2001 el equivalente a 2,2% del PBI. Si acumulamos ese promedio anual, en los 12 años transcurridos, la Argentina desembolsó en intereses un acumulado de 26% del PBI (más de la cuarta parte), pero sólo financió genuinamente 12 puntos de los 26 que resulta de la suma acumulada de 7,6 puntos del PBI de resultado primario y 4,4 puntos del PBI por ingresos de privatizaciones acumulados. Cuando a fines de 2001 la financiación externa quedó fuera del alcance del gobierno para sostener el resto de los intereses que quedaba por financiar, el problema fiscal se puso en evidencia. Los intereses de la deuda pasaron de representar el 7% del presupuesto en 1990 al 18% en 2001.

### La post convertibilidad: más vale superávit en mano (aún con riesgo país volando)

El panorama fiscal a partir de 2003 es diametralmente opuesto al de la década de los 90 tal como se puede apreciar en el gráfico 1: todos los resultados fiscales son superavitarios y los intereses de la deuda se reducen en porcentaje del PBI.

El superávit logrado se produjo a partir de algunas medidas de política fiscal y otras asociadas al esquema macroeconómico que incluyeron:

1. **Creación de nuevos impuestos.** En julio de 2001 y en marzo de 2002 se crearon los llamados impuestos de la crisis, el impuesto al cheque y las retenciones a las exportaciones, respectivamente. Ambos impuestos fueron muy cuestionados por su carácter "distorsivos" según la jerga tributarista. Lo cierto que cada uno de ellos fue clave en el comportamiento de la recaudación sobre todo en el bienio 2002/2003. Ambos tributos sumaron en 2007 \$35.000 millones, \$10.000 millones más que el superávit fiscal primario del estado nacional. A pesar de que los impuestos de la crisis lograron sustentar el incremento de la recaudación en 2002 y 2003, las retenciones y el impuesto al cheque no fueron los más significativos a la hora de explicar el crecimiento de la recaudación en los años subsiguientes. En tal sentido es dable observar el

retorno a la escena tributaria de los principales impuestos tradicionales de los 90: IVA y Ganancias que en 2007 representan el 50% de la recaudación total.

2. **Ciclo económico.** Indudablemente los factores vinculados al ciclo económico (la prociclicidad), se constituyeron en la principal explicación de la recaudación. Así, mientras en 2002 la recaudación real caía un 12% acompañando la caída del nivel de actividad del 10,9%, a partir de 2002, el crecimiento de la recaudación mantiene una importante "sobrereacción" respecto del PBI, es decir, crecimiento real muy por encima del PBI (la llamada elasticidad ingreso de la recaudación mayor a la unidad).

3. **Traspaso de AFJPs al sistema de reparto.** La posibilidad de traspasar aportantes de las AFJPs al sistema de reparto (posibilidad que desde la creación del régimen en 1994 estaba vedada y que en 2007 se dio por la Ley 26.222), incrementó en 2007 en número de aportantes al sistema de reparto. Entre 2006 y 2007 el número de cotizantes al régimen de reparto creció en 150.000 aportantes.

4. **Blanqueo de empleo y crecimiento del salario imponible.** El esquema macroeconómico desde 2002 hasta 2007 generó más de 4 millones de puestos de trabajo, buena parte de ellos en la formalidad. Asimismo, y sobre todo en los últimos 3 años, el salario imponible sobre el cual se realizan los descuentos del sistema de seguridad social, evidenciaron un sustantivo incremento. El crecimiento de la recaudación en la seguridad social muchas veces no ha sido lo suficientemente advertido, aunque su contribución al crecimiento de la recaudación fue más importante que el IVA entre 2007 y 2002.

5. **Incremento de la base imponible por aumentos de precios.** Así como el efecto del crecimiento económico genera recaudación vía cantidades, la inflación produce el mismo efectos vía precios, porque buena parte de la recaudación impositiva está vinculada con una base imponible que se incrementa con el proceso inflacionario. Si bien en 2008 parece registrarse una desaceleración del proceso inflacionario, en el último año y medio el efecto inflacionario fue crucial para explicar el crecimiento de la recaudación.

6. **Gasto público "licuado".** Hasta aquí hemos detectado todos hechos vinculados a los recursos. Pero el gasto público cumplió un rol trascendente ya que potenció la obtención de los superávits gracias a una política de contención muy pronunciada entre 2003 y 2004 (ver en Entrelíneas de la Política Económica N° 9, "El comportamiento reciente del Gasto Público") aunque menos rígida hasta 2007.

Como resultado, de los lineamientos descriptos más arriba, el sector público arroja entre los años 2003 y 2007 niveles de superávit históricos: superávit primario del 3,3% promedio y financiero del 1,6%.

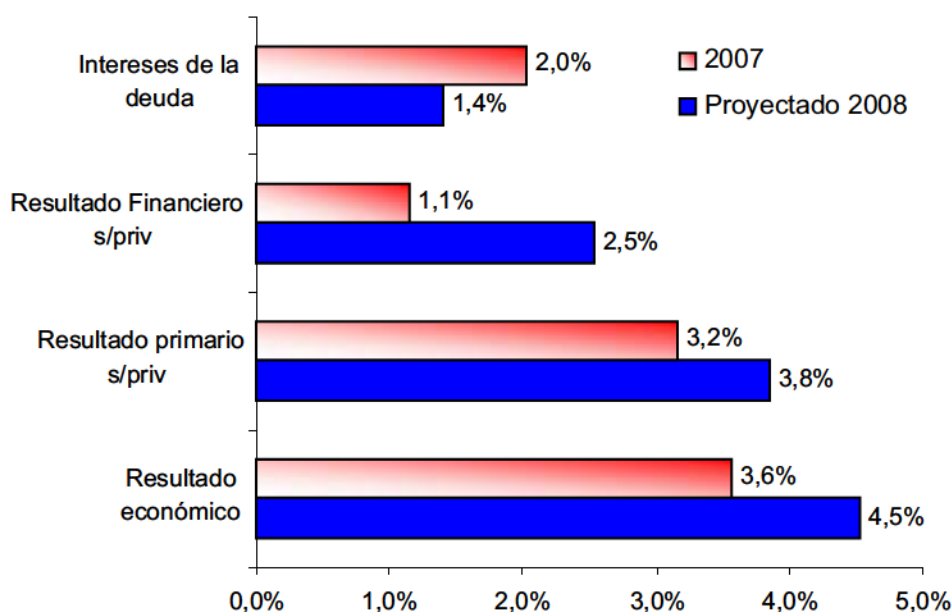
El peso de los intereses de la deuda se redujo tanto en porcentaje del PBI (1,8% promedio) como en porcentaje del gasto. En este último caso, los intereses pasaron de representar el 18% del gasto público nacional en el año 2001 al 7,9% en 2007.

El panorama no parece ser muy disímil en 2008. Durante la ejecución de los primeros 7 meses del año, se acumula un superávit primario de más de \$24.000 millones, es decir,



casi lo mismo que el 2007 completo, con lo que proyectamos un superávit primario total anual equivalente al 3,8% del PBI y un resultado financiero del 2,5%, ambos guarismos superiores a los del año 2007. Y a todo esto, ¿el Riesgo País?. Bien, gracias.

**Gráfico N° 2**  
**Proyecciones fiscales 2008 en % del PBI**



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Producción y estimaciones propias

### **Esa dulce tentación**

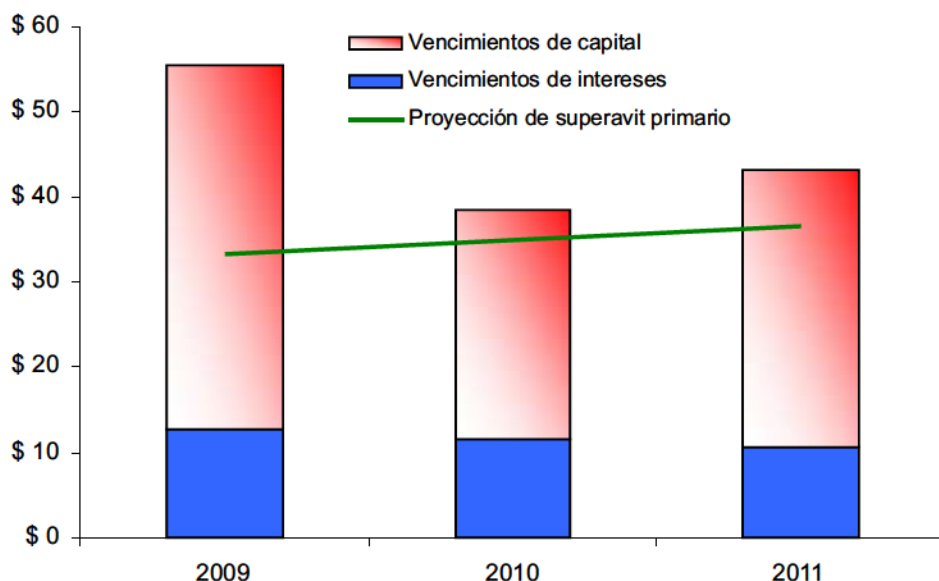
Durante el 2009 el estado nacional enfrenta vencimientos de deuda por un total de u\$s18.000 millones, lo que equivale a un dólar a \$3,05 a \$55.600 millones. En principio, con un superávit del 3% del PBI, con un crecimiento del PBI del 5% y (supongamos) un pass through del tipo de cambio nominal a precios completo, faltaría encontrar financiamiento por \$22.000 millones durante el año 2009.

Claro que la dinámica de la deuda es más complicada y el pass through no es neutral. En lo que respecta al tipo de cambio, por cada 5 centavos de devaluación, las necesidades de financiamiento se incrementan en \$1.000 millones de pesos. Dado que parte de la recaudación está calzada en dólares por las retenciones, por cada 5 centavos de devaluación aproximadamente se recaudan \$500 millones más a estos precios internacionales. De modo tal, que por el lado del dólar, existe un incentivo a la apreciación más que a la depreciación.

Por el lado de los precios, la dinámica es más perversa aún. Dado que más del 40% de la deuda se ajusta por inflación, cada punto de inflación genera un aumento en el stock de la deuda de \$1.800 millones lo que crea problemas de financiamiento en el futuro, aunque alguno con repercusión en el corto plazo. Sólo con los 5 puntos de inflación que según el INDEC se acumulan en lo que va del año, el stock de la deuda pública se incrementó en el primer semestre en \$9.000 millones de pesos. De modo tal que la dinámica de los precios también juega del lado de incentivar la apreciación cambiaria.

Las tentaciones de la apreciación por el lado financiero, son sin embargo contradictorias con el esquema macroeconómico que pretende dinamizar los sectores estructuralmente atrasados de la economía. Aunque todavía no está nada dicho, algunas acciones del gobierno como el pago de la deuda al Club de París y la reducción de los gastos por subsidios (y la gran licuación de gastos del 2008), anticipan que la pulseada está reñida.

**Gráfico N°3**  
**Proyección de vencimientos de deuda y superávit del sector público**



Fuente: CIEPYC sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Producción y estimaciones propias

### Conclusión

No hay mejor muestra de capacidad de pago que tener un resultado operativo superavitario y que sobre plata luego de pagar los intereses de la deuda. Ese es el panorama desde 2003 para el sector público nacional. Esto, está claro, a costa de sacrificar el gasto público que, como hemos advertido en Entrelíneas de la Política Económica N° 9, es absolutamente insuficiente para abordar todas las problemáticas sociales y económicas que necesita la economía argentina.

Sin embargo, el país era más atractivo para endeudarse en los 90, según el termómetro del Riesgo País, con déficits sistémicos e irreversibles y tasas de interés agobiantes. Tampoco parece haber mayores problemas para afrontar el financiamiento de los próximos años como para justificar un cerrojo a los mercados internacionales.

Las presiones para la apreciación están apareciendo en varios frentes y uno de ellos es el fiscal, y esa sea probablemente la clave para entender la intención de imponernos el negocio del endeudamiento. El tema es no caer en la tentación.

# Transferir las culpas

Por Julián Barberis y Rafael A. Selva

La presente nota analiza la relación entre la Nación y las provincias con una mirada en perspectiva. Más allá de lo complejo de esta relación, resulta evidente que durante los últimos años las transferencias han crecido de manera significativa. Incluso más que los ingresos provinciales por tributos propios.

## Introducción

A partir del reclamo de algunas de las provincias más grandes por aumentar las transferencias de recursos tributarios por parte de la Nación para afrontar gastos corrientes (reclamos salariales, déficit operativo de cajas provinciales, etc), se ha desatado una creciente controversia sobre el financiamiento de las provincias que merece ser analizado en perspectiva.

Con esa intención en la presente nota se repasan los últimos años, que fueron determinantes en la configuración actual de la relación fiscal entre la Nación y las provincias y los datos que surgen de la misma.

## Las potestades tributarias y la coparticipación federal

La Constitución Nacional establece desde su artículo primero que la "Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal". Así, la propia Constitución de la Nación enmarca el reparto de funciones y de distribución de recursos entre las jurisdicciones que la componen.

En nuestro país la distribución de los recursos entre la Nación y las provincias se realiza, fundamentalmente, por medio de un conjunto de normas conocidas como sistema de coparticipación federal de impuestos. De esta forma, la Nación concentra la recaudación y administración de algunos impuestos que luego, mayormente en forma automática, transfiere a las administraciones provinciales.

La Constitución Nacional ("De las atribuciones del Congreso", artículo 75 inciso 2) delimita las potestades tributarias de la Nación y establece que tanto los impuestos indirectos como directos son coparticipables. En el caso de los indirectos la Nación tiene facultad concurrente con las provincias, mientras que en los directos el Estado Nacional sólo tiene potestad para instrumentarlos por tiempo determinado.<sup>1</sup>

Los Derechos de importación y exportación (conocidos como aranceles y retenciones, respectivamente), en cambio, son potestad exclusiva de la Nación por lo expresado en el Art.75 inciso 1, y se utilizan para financiar los gastos del Estado Nacional, según lo

1) (Corresponde al Congreso) "Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado, proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Nación, siempre que la defensa, seguridad común y bien general del Estado lo exijan. Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables."

dispuesto en el Art 4° ("El Gobierno federal provee a los gastos de la Nación con los fondos del Tesoro Nacional, formado del producto de derechos de importación y exportación (...)").

Ante las recurrentes crisis durante el siglo pasado, el Estado Nacional fue ampliando su sistema tributario y con el correr del tiempo, debido a cuestiones económicas y políticas, se convirtió en el principal agente responsable de la recaudación de la mayoría de los impuestos. Las provincias, por su parte, se han quedado con cuatro impuestos principales (el inmobiliario, a la propiedad automotor, a los sellos y a los ingresos brutos).

En la práctica, entonces, la mayoría de los tributos los recauda la Nación y las provincias coparticipan de ellos. El proceso por el cual estos impuestos, una vez recaudados, vuelven coparticipados a las provincias se denomina distribución primaria. Luego, la forma en que esta masa se reparte entre cada uno de los gobiernos subnacionales se denomina distribución secundaria.

Argentina, por lo tanto, es un país descentralizado en términos del gasto público, pero donde los gastos provinciales son financiados mayormente mediante transferencias de impuestos recaudados al nivel nacional.

Esas transferencias tienen lugar mediante un intrincado régimen de coparticipación federal de impuestos y leyes especiales, así como afectaciones específicas de impuestos y el fondo de aportes del tesoro nacional (ATN) que distribuye el Ministerio del Interior a las provincias.

La ley de coparticipación vigente (Ley 23.548) entró en vigor el 1° de enero de 1988 como un "régimen transitorio de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias".<sup>2</sup> La Ley estableció una histórica distribución primaria a favor de las provincias (56,66% más 1% de ATN) y también modificó los porcentajes de la distribución secundaria de la Ley 20.021 de marzo de 1973, que consideraba la distribución de población, pero además la brecha de desarrollo y las diferencias de densidad poblacional entre las provincias con un sesgo redistributivo.

Desde 1988 la masa de fondos a distribuir pasa a estar integrada por el producido de la recaudación de todos los impuestos nacionales existentes o a crearse, con la excepción de los derechos de importación y exportación, aquellos cuya distribución esté prevista o se prevea en otros sistemas o regímenes especiales de coparticipación, los impuestos y contribuciones nacionales con afectación específica y aquellos cuyo producido se afecte a la realización de inversiones, servicios, obras y al fomento de actividades, que se declaren de interés nacional.

Por lo tanto, la Ley 23.548, si bien se originó como un régimen transitorio, implicó importantes modificaciones: el porcentaje de distribución primaria que se distribuiría a las provincias se elevó, se fijó un piso porcentual, se amplió la lista de impuestos que integran la masa tributaria coparticipable y se abandonó el criterio para el establecimiento de los coeficientes de distribución secundaria, ya que los nuevos coeficientes se basan en las distribuciones efectivamente realizadas durante el período 1985-1987, cuando no existía norma<sup>3</sup> que rigiera la coparticipación, aunque tomando como base la distribución heredada de la antigua ley.

Hoy la complementan otras leyes que regulan la distribución y el destino de algunos impuestos específicos que financian un conjunto de actividades predeterminadas.

2) Su vigencia se prorroga automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo.

3) La Ley-Convenio de coparticipación de impuestos nacionales 20.221 perdió vigencia por falta de acuerdo entre 1985 y 1987.

### La descentralización del gasto

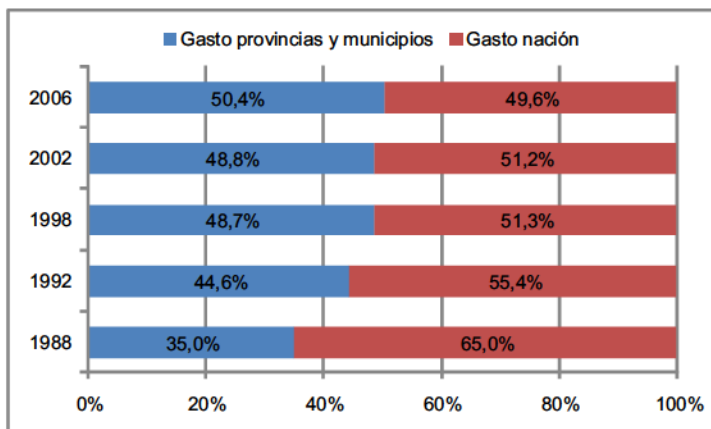
La Constitución Nacional delega en el gobierno federal la responsabilidad exclusiva en materia de relaciones exteriores, emisión de moneda, regulación del comercio, navegación interior y exterior, y defensa. En cambio, hay potestades compartidas con las provincias, entre las que se cuentan la administración de justicia, la educación, la salud y la seguridad social. Como consecuencia de esas finalidades compartidas por cada nivel de gobierno, en las últimas décadas se produjeron reasignaciones de funciones tendientes a descentralizar el gasto público social.

Este proceso no ha sido acompañado por el correspondiente incremento en los recursos, generando un cambio en las estructuras de gasto y en la relación entre ingresos y erogaciones en las provincias.

El proceso más fuerte de descentralización se inició a fines de los años setenta por la dictadura militar con el traspaso de las escuelas de nivel primario, el cual fue completado a principios de la década de los noventa con las escuelas de los restantes niveles y la transferencia de los hospitales que aún quedaban bajo la órbita nacional. En ambos casos la motivación fue mejorar la ecuación financiera de la Nación y modificar la capacidad de negociación con las provincias al trastocar la coparticipación efectiva.

En el gráfico 1 se puede apreciar cual era la relación entre el gasto público afrontado por la nación y las provincias (y municipios) en 1988, año de sanción de la última y aún vigente ley de coparticipación federal. A partir de ese momento, y en particular entre 1991 y 1994 la descentralización del gasto social terminó de definir la estructura que se mantiene aproximadamente hasta el presente.

**Gráfico N° 1**  
**Gasto Público consolidado**



Fuente: CIEPYC en base a Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales

Con la descentralización, los servicios sociales pasaron a tener más peso en la estructura de gasto provincial, mientras que en la estructura nacional se incrementaban las erogaciones en previsión social<sup>4</sup> y los servicios de la deuda, situación que hizo eclosión con la crisis social de 2001.

### Las transferencias de recursos de la Nación a las provincias

En Entrelíneas de la Política Económica N° 6 repasamos los últimos decenios de la

4) Con la reforma del sistema previsional del año 1994 se "nacionalizaron" las cajas de jubilación de más de la mitad de las provincias, para favorecer el traspaso de los aportantes a las AFJP.

política tributaria, dónde se observa que las modificaciones implementadas, en especial a inicios de los noventa, tendieron a simplificar la estructura tributaria en torno a impuestos coparticipables, esencialmente el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que amplió su base imponible y su alícuota hasta el 21% aún vigente.

Al concentrarse la recaudación en el IVA, se alentó la búsqueda de mecanismos para eludir la legislación en materia de coparticipación. El principal cambio introducido con posterioridad a la sanción del régimen vigente fue el establecimiento de "pre-coparticipaciones", a los fines de reorientar parte de la masa coparticipable original hacia otros propósitos. El más importante se produjo con el Pacto Federal (ratificado por la Ley 24.130) de 1992 por el cual la Nación se queda con una retención de un 15% de la masa de impuestos coparticipables con las provincias, para financiar los crecientes déficits del sistema de seguridad social, producto del aumento de la informalidad laboral. El propósito implícito de esta detracción fue evitar que los Estados provinciales expandieran su gasto ante el incipiente incremento de la recaudación de los impuestos nacionales.

El incremento en la recaudación que debía ser repartida no se tradujo en un aumento de las transferencias a las provincias, sino que sirvió para compensar la pérdida de recursos que corresponden al gobierno central provenientes de impuestos sobre la nómina salarial. En síntesis, las transferencias totales se mantuvieron prácticamente constantes a partir de 1992, con independencia de los cambios en la recaudación total.

En 1994, la Constitución Nacional fue reformada. Entre los intercambios realizados para alcanzar la modificación constitucional, las provincias pudieron incluir en la Constitución el régimen de coparticipación y establecer que el nuevo régimen debía ser sancionado antes de fines de 1996. Pero ese plazo perentorio fue pospuesto e incumplido hasta hoy.

A finales de la década pasada, iniciada la fase depresiva del régimen, con la recaudación en baja y sucesivos ajustes de los déficits provinciales y nacionales para pagar deuda y cumplir con los compromisos con los Organismos Internacionales, se firmaron sucesivos Pactos Fiscales que determinaron que las transferencias quedaran fijadas en montos cada vez más exigüos.

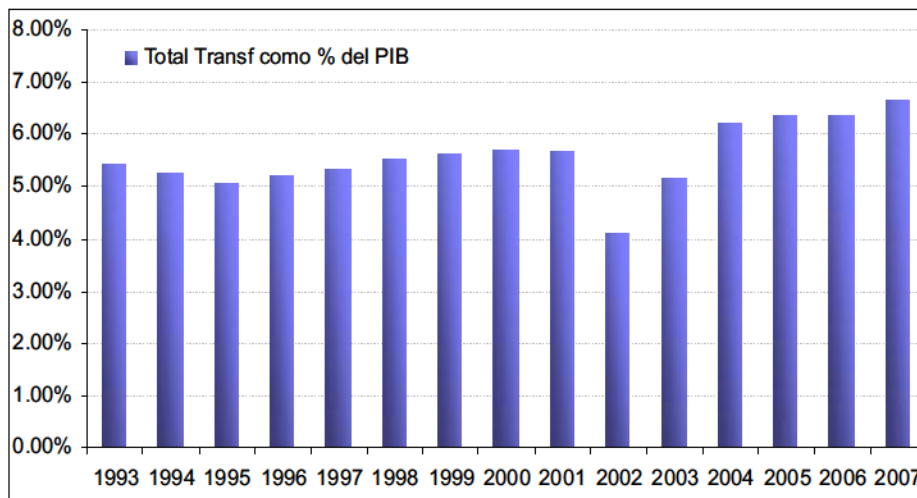
Como resultado de esos acuerdos firmados entre los gobernadores y el Ejecutivo (establecidos con fuerza de Ley por el Congreso de la Nación) que introdujeron modificaciones en la asignación de los impuestos coparticipables, las transferencias de recursos se han convertido en una maraña caótica de porcentajes y sumas que se multiplicaron con los años al compás de las pujas entre las provincias y la Nación.

En febrero de 2002, luego del fin de la convertibilidad, el gobierno provisional negoció con las provincias los nuevos parámetros en materia de transferencia de recursos<sup>5</sup>. Esto implicó nuevos compromisos, como la vuelta a los coeficientes establecidos en la legislación vigente, más el 30% del impuesto a los créditos y débitos que había sido establecido en las postrimerías de la convertibilidad, la renegociación de las deudas provinciales con garantía del gobierno nacional, el establecimiento de un límite del 15% a la afectación de recursos coparticipados para el pago de servicios de deuda, la reducción del déficit fiscal provincial y las limitaciones al endeudamiento.

A partir de entonces las transferencias automáticas al conjunto de las provincias se incrementaron al compás de la recaudación tributaria de la Administración Nacional.

5) Ley 25.570 Acuerdo Nación-Provincias sobre Relación Financiera y Bases de un Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos

**Gráfico N° 2**  
**Transferencias de Nación a provincias como % del PIB**



Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

El gráfico N° 2 muestra la tendencia del total de transferencias que recibieron las provincias como porcentaje del PIB a lo largo de los últimos años. Concretamente, puede observarse que desde el año 2003 las provincias están recibiendo más transferencias directas como porcentaje del PIB. Relativamente, el nivel transferido durante 2007 supera el nivel promedio de los años 1993 a 2001.

En el acumulado del período 2003-07 los Estados provinciales recibieron de la Administración Nacional \$180.000 millones. En estas transferencias se incluye tanto la Coparticipación Federal de Impuestos como las originadas en Leyes Especiales, entre las que se destacan el Fondo Compensador de Desequilibrios provinciales, las detracciones con carácter social del impuesto a las Ganancias, el FONAVI, el Régimen de Energía Eléctrica y la distribución específica por provincia que rige en el impuesto a los Bienes Personales y en el Monotributo.

Estas transferencias tienen un carácter devolutivo y un carácter redistributivo en términos geográficos. Esto significa que las provincias en las que se genera mayor valor agregado y tienen mayor población tenderán a ser las que reciban mayores recursos en valores absolutos, pero las provincias de menor desarrollo relativo y con menor densidad poblacional serán las que obtengan mayores recursos en valores relativos a la población de cada una de ellas.

De esta forma, las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe reciben un monto significativamente superior a las restantes provincias: en el período 2003-07 Buenos Aires recibió \$37.400 millones, Córdoba \$15.300 millones y Santa Fe \$15.700 millones y en conjunto estas provincias obtuvieron el 38% del total de transferencias.

En el otro extremo, las provincias patagónicas y las del norte grande son las que reciben la mayor cantidad de recursos por habitante: mientras que en el período 2003-07 el conjunto de Estados provinciales recibió \$4.611 por cada habitante, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Catamarca, Formosa, La Rioja y La Pampa recibieron más de \$10.000 por cada habitante en este período.

**Cuadro N°1**  
**Total de Transferencias por Provincia. Periodo 2003 -2007**  
 (En millones de pesos corrientes)

PROVINCIAS	Total 2003-07	Estructura Porcentual
BUENOS AIRES	37.412,6	20,8%
CATAMARCA	4.694,3	2,6%
CORDOBA	15.303,0	8,5%
CORRIENTES	6.632,6	3,7%
CHACO	8.554,5	4,8%
CHUBUT	3.080,7	1,7%
ENTRE RIOS	8.509,4	4,7%
FORMOSA	6.254,0	3,5%
JUJUY	5.053,1	2,8%
LA PAMPA	3.348,1	1,9%
LA RIOJA	3.631,6	2,0%
MENDOZA	7.359,3	4,1%
MISIONES	6.013,7	3,3%
NEUQUEN	3.246,9	1,8%
RIO NEGRO	4.445,0	2,5%
SALTA	6.850,8	3,8%
SAN JUAN	5.776,5	3,2%
SAN LUIS	3.989,5	2,2%
SANTA CRUZ	3.069,6	1,7%
SANTA FE	15.694,6	8,7%
SANTIAGO DEL ESTERO	7.149,0	4,0%
TUCUMAN	8.295,8	4,6%
TIERRA DEL FUEGO	2.320,1	1,3%
CABA	3.037,2	1,7%
<b>TOTAL</b>	<b>179.721,8</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia en base a Boletín Fiscal y AFIP

En la información expuesta hasta aquí no se incluyen las transferencias que no tienen definido por Ley cual debe ser la distribución secundaria entre las provincias y por ende no son automáticas, tales como los Aportes del Tesoro Nacional (ATN) y las transferencias que se asignan por diversos programas presupuestarios de la Administración Nacional, entre otros, el Financiamiento Educativo dispuesto por la Ley 26.075 (destinado principalmente al pago de salario docente), el financiamiento a las Cajas previsionales provinciales y los programas sociales.

**Cuadro N° 2**  
**Recursos de Origen Nacional 2003-2007. En millones de pesos**

Concepto	2003	2007	Diferencia	Var. %
<b>Transferencias automáticas</b>	<b>19.761</b>	<b>55.225</b>	<b>35.465</b>	<b>179%</b>
- Coparticipación Fed. de Impuestos	13.142	41.061	27.918	212%
- Leyes Especiales	6.618	14.165	7.546	114%
<b>Transferencias no automáticas</b>	<b>2.662</b>	<b>10.841</b>	<b>8.178</b>	<b>307%</b>
- Fondo ATN	562	1.641	1.078	192%
- Otras Transf. No autom. *	2.100	9.200	7.100	338%
<b>Total</b>	<b>22.423</b>	<b>66.066</b>	<b>43.643</b>	<b>195%</b>

\* Estimación CIEPYC

Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

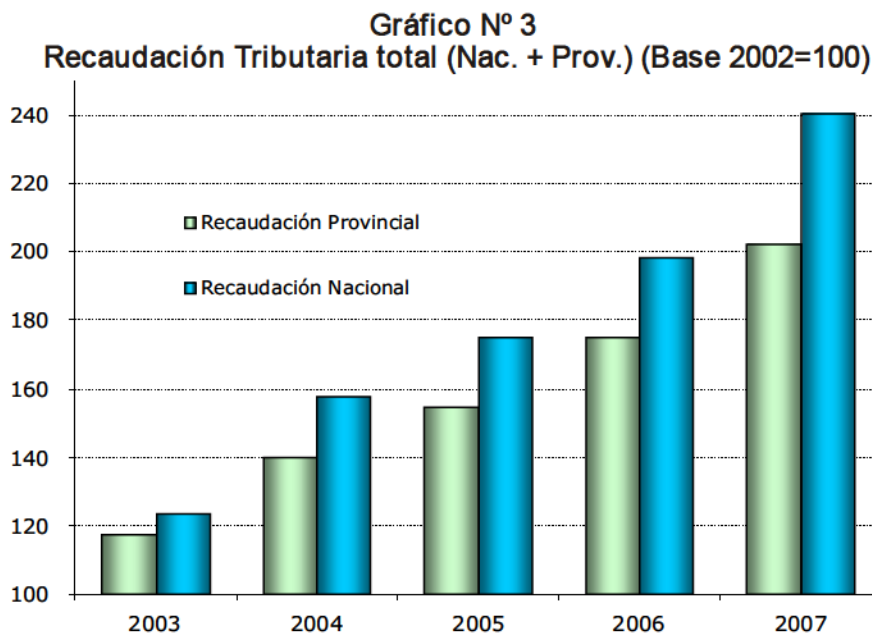


Estas transferencias tuvieron incrementos muy importantes en los últimos años hasta alcanzar, en el año 2007, los \$11.000 millones.

Si se suman ambas transferencias, las automáticas y las presupuestarias, los Estados provinciales recibieron en 2007 \$66.000 millones, mientras que en el año 2003 obtuvieron \$22.400 millones, lo que representa un aumento del 195% en valores nominales entre esos años.

### La recaudación de las provincias

Una breve mirada de los ingresos tributarios provinciales obtenidos en los últimos años pone en evidencia que las administraciones tributarias provinciales tuvieron, en el agregado, un desempeño menos eficaz que la AFIP. Entre los años 2002 y 2007 el total recaudado por las provincias se duplicó al mismo tiempo que lo recaudado por la Nación lo hizo en un 140%.



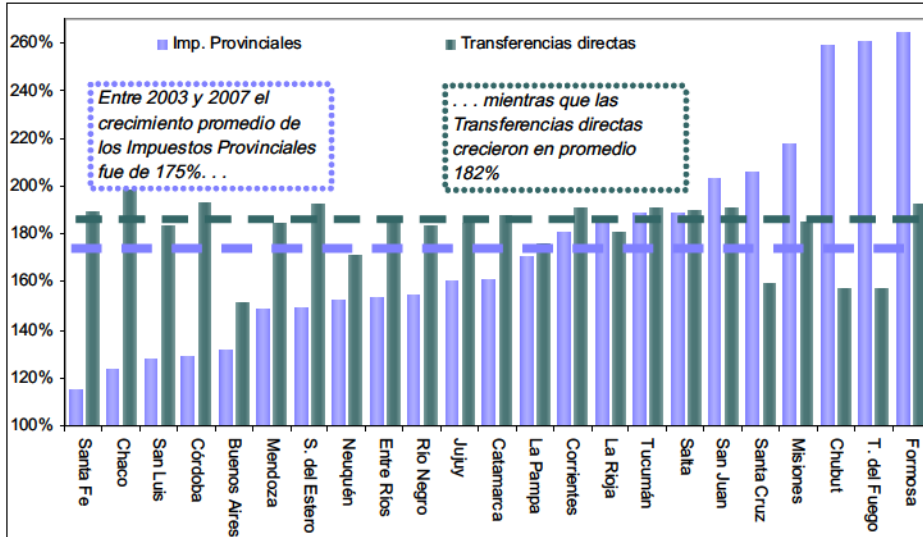
Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

Cuando nos detenemos en el comportamiento particular de cada una de las provincias resulta que las de mayor tamaño relativo, como son Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, el GCBA y Mendoza, se encuentran entre las que incrementaron en menor medida su recaudación propia entre 2003 y 2007.

Si esto último se compara con la participación en el total de transferencias de origen nacional que reciben estas mismas provincias, surge que todas estas (con excepción de Buenos Aires) recibieron en concepto de transferencias más que el promedio e incrementaron su recaudación propia menos que el promedio.

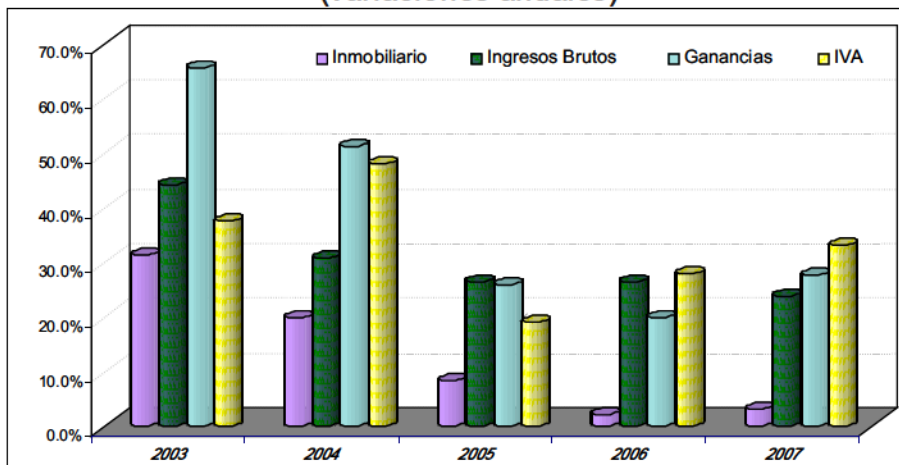
Como puede apreciarse la recaudación provincial se apoya en el impuesto a los ingresos brutos en mayor medida que en impuestos sobre la propiedad como el inmobiliario urbano y rural o a la propiedad automotor, incrementando, en lugar de morigerar, la regresividad del IVA en la estructura tributaria nacional.

**Gráfico N° 4**  
**Recaudación Provincial y Transferencias de Nación a provincias.**  
**Variación 2003-2007**



Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

**Gráfico N°5**  
**Principales Impuestos recaudados por Nación y Provincia**  
**(variaciones anuales)**



Fuente: CIEPYC en base a datos de Ministerio de Economía y Producción

### Reflexiones finales

Se ha intentado demostrar que los problemas actuales en la relación fiscal existente entre la Nación y las provincias, además de tener raíces históricas que vienen desde la conformación misma del Estado Nacional (las cuales no han sido abordadas aquí), son producto fundamentalmente de reformas efectuadas en la década de los noventa y durante la crisis del régimen de convertibilidad.

En Entrelíneas de la Política Económica N° 7 ya hemos planteado que resulta necesario encarar las reformas del sistema tributario que lo adapten al nuevo esquema de política económica.

Se cumplieron 12 años de incumplimientos del compromiso asumido en la Constitución Nacional para conformar un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. Este extenso plazo demuestra lo difícil que resulta conseguir un consenso en un aspecto central de las finanzas públicas.

Para encontrar la salida, cada uno de los actores involucrados deberá resignar algo: la Nación parte de los ingresos que obtiene de la masa coparticipable en la distribución primaria efectiva actual y los Estados provinciales deberán reconocer que su aporte en el financiamiento del gasto público también debe ser revisado en pos de una mayor equidad. Y en este juego de suma cero se deberán contemplar las decisiones del pasado y sus consecuencias.

Como vimos, el gasto público de las provincias y municipios aumentó su participación durante los '90, principalmente, por la transferencia de escuelas y hospitales. Este traspaso se hizo sin los recursos necesarios para financiar estas actividades (sólo se asignaron los recursos que se destinaban a ellas al momento del traspaso y no se incrementaron después) y en consecuencia se desfinanciaron durante esos años las políticas vinculadas con la salud y la educación. Así, la tan declamada descentralización se hizo con fines estrictamente fiscales, para contener la expansión del gasto y mejorar las cuentas del Estado Nacional.

Al mismo tiempo que se transferían estos servicios, los gobiernos provinciales firmaban los Pactos Federales de los años 1992 y 1993 que les implicaba resignar su participación en la coparticipación y reducir su carga tributaria propia.

La recuperación por parte del Gobierno Nacional de políticas generales en materia de Infraestructura social, Financiamiento educativo y Salud pública, como las instrumentadas en el último quinquenio resulta un enorme aporte al desarrollo de una Nación más equitativa. Sin embargo, no alcanzan para recuperar la desinversión provocada por el desfinanciamiento de los servicios transferidos a las provincias en la última dictadura y completada en los noventa.

Finalmente ponemos el acento en que la recaudación propia de las provincias más grandes, y con mayor capacidad de recaudación, tuvo incrementos inferiores a los registrados en las transferencias que recibieron de la Administración Nacional. Esto llama la atención ya que son justamente las que reclaman un tratamiento distinto al actual de parte de la Nación, como intentando exculparse de sus responsabilidades .

## Reportaje: Ing. ALBERTO LAPOLLA

### Por CIEPYC

En este espacio reproducimos un reportaje que le hemos hecho al historiador y ex responsable agrario de Proyecto Sur, en el cual se analiza el conflicto entre el Gobierno y el "campo". Resulta muy interesante para entender el sustento económico de la alianza entre las 4 entidades agropecuarias.

**P: ¿Como está viendo la situación del agro después de la votación que se dio en el Senado?**

L: El hecho de la caída del proyecto de las retenciones fue una derrota en su conjunto para lo que podemos llamar las fuerzas del campo popular, dado que se trataba de una medida sana que de alguna manera intentaba aislar los precios internacionales de los precios nacionales; tenía un tinte redistributivo, no era el objetivo central porque no era tanto el dinero en juego, y de alguna manera introducir una primera medida para desalentar el avance desenfrenado de la sojización, que yo denuncié en los últimos 8 o 9 años de manera permanente como uno de los grandes males o el mayor mal estructural que nos aqueja como sociedad. Hemos dejado de ser un país de alimentos para ser un país productor de pasto soja para exportar a China, India y la Unión Europea, con lo cual hemos primarizado nuestra producción a niveles no vistos desde períodos anteriores a la crisis del '30.

En ese marco, me parece que las medidas tomadas por el gobierno hasta ahora implicarían un intento de seguir dando batalla en la línea de un retorno de alguna manera a un modelo de desarrollo, y no a un modelo de desarrollo basado únicamente en la cadena agroalimentaria, como propone el sector de las cuatro entidades del campo, Clarín y La Nación, ya no solo Clarín rural y La Nación agraria sino el conjunto de los medios de comunicación que trabajan a favor de sostener ese modelo impulsado en los años '90 por el Fondo Monetario Internacional, y del '76 en adelante por la dictadura militar.

A mi me parece que las medidas tomadas hasta ahora van en un sentido positivo, sólo que todavía timoratas, porque un salario de 1.200 pesos no permite todavía la recuperación del mercado interno, va en camino de recuperar un mercado interno sobre la base de una economía industrial. Eso requeriría de otras medidas, además de aumentar salarios a un nivel mucho más alto. Si uno comparara los salarios del período 1973-74, estaríamos hablando de salarios mínimos de 4 mil o 5 mil pesos y los obreros que hicieron el cordobazo ganarían hoy alrededor de 6 mil o 7 mil pesos, por ocho horas

de trabajo y sábado medio día. Lo cual suena como fantástico incluso a los oídos del empresariado actual que no quiere oír hablar de aumentar los sueldos.

También implicaría recuperar rápidamente el sistema ferroviario desarmado para poder crear miles de fuentes de trabajo y acelerar la movilidad de la producción y medidas del gobierno que estimularan el consumo de la producción nacional y cerraran determinados ingresos sobre todo de determinada mercancía de China y de otros países asiáticos.

De esto se trata, en todo caso, el debate que dejó abierto el conflicto agrario que es el debate de un nuevo modelo de país.

**P: Hay alguna explicación para entender esta alianza inédita entre la Federación Agraria Argentina y la Sociedad Rural? Estábamos leyendo en Página/12 un reportaje en donde usted plantea una nueva configuración sobre todo de los productores que están en la FAA.**

L: Si, ese ha sido el centro del debate y las diferencias internas que se produjeron casualmente en Proyecto Sur, que decidió finalmente establecer una alianza sin límites con la Federación Agraria que yo cuestioné de entrada. Inicialmente habíamos podido mantener una posición relativamente independiente pero luego los acuerdos de Claudio Lozano y Víctor de Gennaro con la FAA y el partido Socialista Auténtico, pesaron casi como una espada sobre proyecto Sur que terminó aceptando incondicionalmente las posiciones de FAA.

Hay varias razones que explican esta cuestión. En principio hace tiempo que la FAA no representa lo que representaba antes. Es decir: de esa vieja FAA del Grito de Alcorta, quedaba muy poco ya hace mucho tiempo. Porque esa fue, durante mucho tiempo, una FAA cuyos afiliados o asociados, eran chacareros arrendatarios que le arrendaban tierras a la oligarquía, a los terratenientes. Mientras eso fue así, la FAA jugaba el rol de defensora de los sectores populares contra las apetencias o las injusticias cometidas por los terratenientes.

Pero claro, el peronismo permite en sus dos planes quinquenales, que medio millón de chacareros se transformen en propietarios de sus tierras y allí cambia un poco la situación. Y es a partir de los años 60 y pico donde comienza un proceso de destrucción de chacareros. Entonces llegamos al '66, con la dictadura de Onganía, con 650.000 productores. Hoy tenemos 330.000, es decir, tenemos la mitad.

Pero hay que recordar que la primera gran liquidación de productores agropecuarios la produce el ministro de Agricultura, de Alejandro Lanusse, que era casualmente el presidente de la FAA que era Antonio Di Rocco. Ya ahí hay un sector de la FAA asentada sobre lo que serían los productores pampeanos, los grandes chacareros pampeanos, que comienzan a tomar distancia de sus socios menores. Ya hay 65.000 arrendatarios expulsados del campo entre el '70 y el '73, y de ahí sale la canción "cuando tenga la tierra" y otras. También el movimiento de las Ligas Agrarias que casualmente surge de la juventud de la FAA descontenta con las posiciones de la entidad y forman las ligas que son el movimiento más radical que dio origen el campesinado argentino desde su formación, alentado también por el cambio de posición de sectores de la iglesia Católica alrededor del Concilio Vaticano II que cuestionaba el latifundio, bajo los papados de Juan XXIII y Pablo VI, consideraba al latifundio como un pecado. Y eso provocó en América latina el surgimiento de las comunidades eclesiales de base, el movimiento de la

teología de la liberación y de los sacerdotes del tercer mundo que tuvo especial implicancia en la zona de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones; donde se formaron las ligas.

Y esas ligas que reclamaban tierras surgen de los clubes juveniles de la FAA, descontentos con la FAA, y aglutinaban a miles de productores, de pequeños productores. Entonces, la FAA va cambiando.

Luego viene la dictadura, y va a producir una exclusión masiva de chacareros pequeños, pero produce algo más que es la entrega de las tierras fiscales del "impenetrable" y otros lugares, a grandes terratenientes. Por ejemplo al señor Lavoile o Lamoile, vicepresidente de CRA (Confederaciones Rurales Argentinas) que tiene un juicio por esclavismo en Formosa por haber esclavizado a 35 trabajadores paraguayos, a los que tenía cautivos en su campo de 8.000 hectáreas, recibe sus tierras de manera ilegal, bajo el gobierno del general López, en el gobierno militar. Y así hay una enorme cantidad de terratenientes actuales de Formosa, de Chaco, de Santiago del Estero, de Salta, de toda esa zona, que era la cuña boscosa que teníamos y que ya no tenemos por la sojización.

Y ahí la FAA también va cambiando. Después viene el menemismo, y fijesé que en el menemismo son los tiempos de Humberto Volando, el último gran dirigente combativo de la FAA, pero el vicepresidente era Jaime Lusich que era el presidente del Banco Provincia de Duhalde (Eduardo), que avaló toda la política de destrucción de los chacareros, de endeudamiento y de sojización.

Es decir que tenía un doble discurso: durante un largo tiempo FAA tenía por un lado a los chacareros pampeanos que cada vez eran más capitalistas, cada vez eran más propietarios, digamos en un sentido; y a los productores por ejemplo del Chaco, sobre todo del algodón chaqueño, de Formosa y Corrientes, que eran minifundistas, que eran propietarios de 3, 5, 8, no más de 20 hectáreas, o en la provincia de Buenos Aires, los horticultores.

Entonces había como la representación de dos sectores que de alguna manera representaban intereses antagónicos. Ese proceso se va a disparar con la sojización.

La sojización produce un cambio radical en la estructura de los pequeños chacareros, primero porque la sojización obliga a una dimensión de escala mucho mayor. La sojización, sobre todo antes de la devaluación, era viable para grandes superficies. Eso produce una expulsión enorme de productores, la sojización eliminó en la argentina 195.000 productores desde 1995 en que comienza la soja RR hasta ahora.

### **P: Pequeños productores...**

L: Claro. Productores inferiores a 100 o un poco más de hectáreas. Esos productores eran mayoritariamente afiliados a FAA. Usted piense que FAA tenía en los años '90, 400 mil afiliados, hoy tiene 100 mil o sea que perdió 300 mil, pero tiene solamente 5 mil cotizantes. Para dar un dato, el grueso de la producción chaqueña, que era el algodón, fue reemplazada por la soja. Entonces pequeños productores de algodón que ocupaban 1.000.000 de hectáreas, hoy el algodón ocupa nada más que 100.000 hectáreas, esos pequeños productores fueron reemplazados por grandes latifundios de soja que eliminaron cantidades inmensas de productores.

Se fue produciendo un proceso con una particularidad: en ningún momento FAA se opuso a la sojización. Me ha tocado estar en mesas redondas con el amigo Bussi, donde

él defendió abiertamente la sojización como una posibilidad económica importante para los chacareros.

Y yo explicaba que en realidad la sojización, lo que se ganaba por un lado se perdía por otro. Solamente con tomar los costos ambientales y sociales que implicaba la sojización, y ahora han aparecido claramente demostrados en este conflicto.

Para decirlo claramente: cada 500 hectáreas de soja se produce un puesto de trabajo. Y la soja elimina 9 de cada 10 puestos de trabajo. Además de contaminar el agua, el suelo, el aire, eliminar cantidades enormes de macroflora y microflora, macrofauna y microfauna, y alterar de una manera que no sabemos como haremos para recuperarlo, el ecosistema en su conjunto.

**P: así que esta alianza no sorprende demasiado...**

L: Así es... Y el otro hecho es que después de la devaluación, empieza a producirse un crecimiento vertiginoso del costo de la tierra y de la expansión de la sojización por su bajo costo operativo.

Usted tenga en cuenta que hoy 100 hectáreas en Pergamino, vamos a tomar la zona núcleo, pueden costar entre 15 y 20.000 dólares, es decir que un productor de 100 hectáreas puede estar parado sobre 1.500.000 de dólares. Ese hombre no es un pequeño productor. Y puede arrendar esas 100 o 200 hectáreas, con lo cual duplicamos el valor, a 500 o 600 dólares la hectárea arrendada, sin hacer absolutamente nada...

**P: Y los medios los han equiparado casi con un obrero de la construcción, a los pequeños productores...**

L: Una infamia. Una verdadera mentira. Una verdadera mentira organizada, no?. Claro, un pequeño productor que produce algodón, tabaco o incluso huerta, en una pequeña superficie de 4 o 5 hectáreas, puede ser, por supuesto, pero ese no es el que estaba cortando las rutas. El que estaba cortando las rutas es el señor que tiene 100, 200, 300, 400 hectáreas. Yo he estado en mesas en este período con afiliados de la FAA que tiene 1.500 hectáreas...

**P: Luego de la votación en el Senado y posterior derogación de la resolución 125, Eduardo Bussi, titular de FAA señaló en una entrevista a Página/12 que "los productores chicos están peor que hace una semana" ... Entonces?**

L: Deberá preguntarle a los diputados que él exigió que votaran en contra de la resolución 125 modificada en diputados y que permitía el reintegro de 800 millones de dólares para los productores más chicos que ahora lo perdieron, y lo perdieron entre otras cosas porque Bussi festejó, y acaloradamente, la caída de la resolución. Hay dos problemas de fondo... Por supuesto que los productores chicos pierden un poco, pero no mucho, porque van a seguir alquilando sus campos. El problema más grande que tenemos hoy es que estos productores de 100 a 400 hectáreas están recibiendo cifras colosales por alquilar sus campos para hacer soja...

**P: Pero cuáles son entonces los productores chicos ? Cómo se lo define hoy?**

L: Hasta la sojización definíamos, en pampa húmeda, a un productor chico al de menos de 200 hectáreas. Ahora es distinto porque con un costo de la tierra a 10 y 20.000 dólares la hectárea, si tengo 100 hectáreas tengo un millón de dólares no soy un productor chico, y si puedo alquilar mi campo a 600 dólares la hectárea obtengo 60.000 dólares solo por arrendar para soja, me lo pagan en negro, en el acto y en efectivo, está claro que no soy un productor chico. Si hacemos las cuentas son 180.000 pesos por año, 15.000 pesos por mes, a la cotización de la soja de la semana pasada. Es imposible de calificar como un productor chico a un productor de 100 hectáreas.

Un productor sojero, para producir 200 hectáreas de soja como único cultivo, por ejemplo, estoy hablando de 6 jornadas de trabajo en el ciclo, a lo sumo 10 siempre en todo un ciclo de 6 meses, realmente estamos hablando de algo irracional desde el punto de vista económico. Yo no puedo como gobierno permitir que eso ocurra porque eso me afecta a toda la economía nacional, o sea, produce un desajuste de costos y de traslado de riqueza al sector agropecuario, que es casualmente el sector menos avanzado de la economía, es el que menos valor agregado produce, y esto no es de ahora es de 1930.

La Argentina decide industrializarse en 1940 porque el modelo agropecuario daba trabajo nada más que a un tercio de la población. Ahora, ello lo señalan porque si usted lee los anales de la Sociedad Rural va a encontrar que fue el propio Martínez de Hoz quien señaló que en la Argentina sobran dos tercios de la población. Fue él cuando fue ministro de Economía de la dictadura y remodeló la Argentina, quien señaló que en la Argentina sobraba población. De ser uno de los pocos países del mundo que dice eso en un país despoblado además. Pero hubo un presidente de la Sociedad Rural, como el doctor Huello que señaló que la Argentina debía adaptar su población a un habitante cada cuatro vacas, o sea que si tenemos 55.000.000 de cabezas de ganado debíamos tener unas 13.000.000 de personas y con eso estaríamos bien. Todos los demás se tienen que ir o morir de hambre, que es el modelo que implementó primero Martínez de Hoz y después el señor Cavallo. O sea, donde sobran dos tercios de la Argentina. Entonces, si yo no modifico el esquema, no hago que el Estado intervenga para modificar el esquema productivo, estoy en graves problemas, como lo vamos a estar.

Supongo que el Gobierno ha tomado algunas medidas, como la designación del ingeniero Cheppi, creo que es una medida correcta porque devuelve de alguna manera el debate, el manejo del área de agricultura y ganadería al Estado y no al revés, porque tanto Urquiza como Campos eran representantes de las organizaciones del campo dentro del Estado. Ahora es al revés. El INTA es la mayor construcción que hizo el Estado para poder intervenir en el manejo de la agricultura, señalando que desde nuestro nacimiento como Nación tal cual lo señaló Mariano Moreno en el plan de operaciones, el problema agrario es el principal para un país cuya principal riqueza era la tierra.

**P: ¿Quién representa al pequeño productor que no está vinculado a la sojización?**

L: Y en este caso debió haberlo representado la FAA pero no lo representó. La FAA como toda la sociedad argentina tiene una crisis de representación. La gran cantidad de autoconvocados que hubo, además de que tenía que ver con el accionar del PCR, Partido Comunista Revolucionario, que se sumo repitiendo errores históricos de la izquierda argentina, que suelen ver la revolución en la contrarrevolución y al enemigo en



su amigo, muchos de la autoconvocados también mostraban cierta crisis de representación que tienen las entidades del campo. Hay muy pocos afiliados a las entidades del campo a excepción de la Sociedad Rural y CRA que simbolizan la gran concentración de la tierra. Hay que decir, porque sino es un debate abstracto y la tierra en Argentina no es algo abstracto: 6.900 propietarios son dueños del 49,7 por ciento de toda la tierra, es decir 6.900 familias. Si usted multiplica por cuatro, que es el número de una familia tipo, 28.000 personas son dueños de la mitad de la superficie del país. Sólo 932 terratenientes son dueños de 35.000.000 de hectáreas, que es toda la superficie cultivable de la Argentina, hoy. No estamos hablando de una cifra abstracta, estamos hablando de un problema muy concreto. Los pequeños productores, supongamos de 25, 30, 35, 40 hectáreas, en realidad se sumaron algunos a la protesta simplemente porque los medios de comunicación les enseñaron que las retenciones son en contra de ellos, sin entender que en una economía seria, el Estado debe extraer dinero o divisas de aquellas actividades más rentables y que tienen rentas extraordinarias, para volcarlas a aquellas actividades que tienen rentas menos importantes. Es decir nosotros debemos gravar la soja mucho más tal vez que el maíz, el sorgo y el trigo, a los cuales deberíamos bajar y trasladar parte de esa renta obtenida en la soja y tal vez en el girasol, para favorecer a la ganadería, lechería y la industria. Nosotros tenemos que reindustrializar la nación sino no hay trabajo ni integración social. Toda la cadena agroalimentaria completa, toda completa, pese a lo que dice el ingeniero Huergo (Director de Clarín Rural) que cuenta en la cadena alimentaria hasta los que venden choripan en las rutas, cosa realmente absurda desde el punto de la economía, da trabajo solamente al 40 por ciento del trabajo económicamente activo de la Argentina. Y estamos todavía en un nivel de industrialización bajo. Si tuviéramos el país de 1974, con Perón presidente y Gelbard ministro de economía, que es el pico de la industrialización argentina, el campo era un tercio de la creación de empleo tomando en cuenta que en esa época no existía la sojización...

**P: Usted señaló que por primera vez, desde la década del '70, se volvió a debatir la estructura de la propiedad en Argentina. Es cierto, pero... ¿va a haber beneficios para los pequeños y medianos productores que están por fuera de la sojización?**

L: Yo creo que la única salida, pese a lo que dicen las cuatro entidades que reclaman que el problema sigue vigente, con lo cual no queda claro cuál es el problema que sigue vigente. Supongo que sigue vigente que siga gobernando este gobierno y ellos quieren que gobierne otro, lo cual es un problema porque van a tener que esperar hasta las elecciones del 2011... El otro problema es que sea el debate de una propuesta de un plan nacional agropecuario que creo que es lo que hay que convocar a debatir, que el gobierno debería convocar a debatir, aprovechar el debate que se hizo en el Congreso donde se debatieron temas realmente muy valiosos que no se debatían desde el año '74...

**P: En este sentido ¿ustedes van a presentar alguna propuesta?**

L: Nosotros nos desgajamos de Proyecto Sur, esta semana vamos a realizar una conferencia de prensa en el hotel Bauen, y coincidiremos con otros sectores, con otros grupos, y si vamos a preparar una propuesta de proyecto agropecuario alternativo

basado en la idea de ir limitando la sojización y recuperar principalmente todas las actividades que hagan a nuestra soberanía alimentaria, es decir que nos permitan, de alguna manera, recuperar la producción de alimentos y dejar de producir forrajes para China.

La presente revista se editó en la  
**Facultad de Periodismo y Comunicación Social.**  
Calle 44 N° 676 e/ 8 y 9 - 1° piso - oficina N° 12 - tel (0221) 422-  
4015 int 112 - Cel (0221) 15-5777409 ó (0221) 15-67417653

#### 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 Arístides Selva  
Lic. Julián Barberis  
Lic. Agustina Battistuzzi  
Lic. Matías Mancini  
Lic. Gonzalo Peña

#### ÁREA DE PRENSA

Lic. Edgardo Corroccoli  
Lic. Luciana Lanzi