

LIBERTADES EN RETROCESO

DETERIORO DE LAS LIBERTADES
ECONÓMICAS EN LA ARGENTINA Y
PROPUESTAS PARA SU RECOMPOSICIÓN

INFORME PREPARADO EN BASE A LA COLABORACIÓN DE
VARIOS ESPECIALISTAS VINCULADOS A LA FUNDACIÓN
LIBERTAD Y PROGRESO CON LA COORDINACIÓN DEL
LIC. MARTÍN LAGOS



INTRODUCCIÓN

El presente informe se ha elaborado a partir del trabajo denominado “*Economic Freedom of the World - 2013 Annual Report*” preparado por **Fraser Institute**¹. Desde 1996 esta institución lleva a cabo la investigación y publica cifras que permiten medir como en distintos países las políticas y las instituciones apoyan la libertad económica.

Libertad económica es definida como a) elección personal; b) intercambio voluntario coordinado por mercados; c) libertad para ingresar y competir en los mercados y d) protección de las personas y de su propiedad de la agresión por otros.

A tal fin se miden o cuantifican cuarenta y dos variables en cinco áreas: 1) Tamaño del gobierno; 2) Sistema legal y propiedad privada; 3) Moneda sana; 4) Libertad para comerciar internacionalmente y 5) Regulación.

El trabajo de **Fraser Institute** a lo largo de estos años revela la existencia de una elevada correlación entre las instituciones y políticas más consistentes con la libertad económica y las mayores tasas de inversión, el crecimiento económico más rápido, los mayores niveles de ingresos y la más rápida reducción de las tasas de pobreza.

¹ Puede verse la versión completa en <http://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/publications/economic-freedom-of-the-world-2013.pdf>

ALGUNOS RESULTADOS DE LA LIBERTAD ECONÓMICA EN EL MUNDO

El índice general de libertad económica para todo el mundo subió continuamente desde 5,34 en 1980 (sobre un máximo posible de 10) hasta alcanzar un máximo de 6,92 en 2007. Tras caer a 6,82 en 2009 como resultado de la crisis financiera desatada el año anterior, se recuperó levemente a 6,86 en 2010 y a 6,87 en 2011, pero sin recuperar el valor de 2007.

Los países que en 2011 integran el “top ten” de libertad económica son (ranking e índice): Hong Kong (1º; 8,97); Singapur (2º; 8,73); Nueva Zelanda (3º; 8,49); Suiza (4º; 8,30); Emiratos (5º; 8,07); Mauricio (6º; 8,01); Finlandia (7º; 7,98); Bahrain (8º; 7,93); Canadá (8º; 7,93); Australia (10º; 7,88).

Los índices de libertad económica de otros países grandes y/o relevantes para la Argentina son: (ranking e índices): Chile (11º; 7,87); Reino Unido (12º; 7,85); Estados Unidos (17º; 7,73); Alemania (19º; 7,68); Japón (33º; 7,50); Francia (40º; 7,38); Italia (83º; 6,85); México (94º; 6,64); Rusia (101º; 6,55); Brasil (102º; 6,51); India (111º; 6,34) y China (123º; 6,22).

Con un índice de 5,69, la Argentina ocupa la posición 137 entre los 152 países relevados, siendo los que ocupan las diez últimas posiciones: Argelia (143º; 5,33); República Democrática del Congo (144; 5,28); Burundi (145º; 5,26); República Centroafricana (145º; 5,26); Angola (147; 5,17); Chad (148; 4,98); Zimbabwe (149º; 4,59); República del Congo (150º; 4,57); Myanmar (151; 4,08) y Venezuela (152; 3,93).

El índice de libertad económica de los Estados Unidos retrocedió desde el 2º puesto en 2000 (índice 8,65) al puesto 17º en 2011 (índice 7,73).

Las correlaciones mencionadas más arriba quedan de manifiesto en la siguiente tabla:

	Cuartil superior (los 38 países con mayor libertad económica)	Cuartil inferior (los 38 países con menor libertad económica)
Ingreso per capita promedio	US\$36.446	US\$4.382
Ingreso per capita del decil más pobre de la población	US\$10.556	US\$932
Esperanza media de vida	79,2 años	60,2 años

LOS RESULTADOS PARA LA ARGENTINA

Como se dijo, el valor absoluto del índice que le correspondió a la Argentina con la información de 2011 la ubica en el puesto 137 entre los 152 países relevados. Cuando se toma un índice “encadenado” (“chain linked index”) para medir su evolución a lo largo del tiempo (variando, por lo tanto, el número de países en la muestra), la ubicación de la Argentina en 2011 mejora hasta el puesto 112. En base a estos índices encadenados, los rankings de nuestro país, tanto el global como los correspondientes a cada categoría, han evolucionado de la siguiente manera:

	Ranking global	Tamaño del gobierno	Sistema legal y derechos de propiedad	Moneda sana	Libertad para comerciar internacionalmente	Regulación
1980	84	38	52	102	55	91
1985	103	63	62	106	88	95
1990	95	41	37	108	73	105
1995	33	7	73	63	21	44
2000	34	17	71	5	51	52
2005	100	31	104	114	86	63
2010	110	67	105	115	90	102
2011	112	79	105	98	100	99

Tras haber progresado sustancialmente en los rankings entre las décadas de 1980 y 1990, las posiciones global y para cada categoría experimentaron importantes retrocesos. En las siguientes secciones se analizan los porqués de las bajas calificaciones de la Argentina, así como algunas propuestas o caminos para revertir el deterioro.

1. TAMAÑO DEL GOBIERNO (SIZE OF GOVERNMENT)

El valor absoluto del índice que le correspondió a la Argentina en este capítulo en 2011 la ubica en el puesto 99 entre los 152 países relevados. Cuando se toma un índice “encadenado” para medir su evolución a lo largo del tiempo (variando, por lo tanto, el número de países en la muestra), la ubicación de la Argentina en 2011 mejora hasta el puesto 79. El “*track record*” de nuestro país en el largo plazo ha sido el siguiente: año 1980, puesto 38; año 1985, puesto 63; año 1990, puesto 41; año 1995, puesto 7; año 2000, puesto 17; año 2005, puesto 31; año 2010, puesto 67 y año 2011, puesto 79.

	Ranking global	Tamaño del gobierno	Sistema legal y derechos de propiedad	Moneda sana	Libertad para comerciar internacionalmente	Regulación
1980	84	38	52	102	55	91
1985	103	63	62	106	88	95
1990	95	41	37	108	73	105
1995	33	7	73	63	21	44
2000	34	17	71	5	51	52
2005	100	31	104	114	86	63
2010	110	67	105	115	90	102
2011	112	79	105	98	100	99

El gasto público y su evolución

El retroceso experimentado por la Argentina en esta materia se relaciona directamente con el aumento del gasto público agregado o consolidado, el que ha mostrado un notable crecimiento

desde 2003. El tamaño del estado se mide básicamente a través del gasto público y su relación con el Producto Interno Bruto. Aunque esta medida pueda tener limitaciones, la misma permite obtener series homogéneas en el tiempo y entre distintos países.

Bajo cualquier medición, se observa en la Argentina un crecimiento del gasto público muy difícil de justificar desde un enfoque de políticas racionales. Solo la ausencia de contención y de control – frente a un cuadro de populismo intensivo – puede explicar el desborde ocurrido.

Entre 2003 y 2012 el gasto público consolidado (o sea, el ejecutado por el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y municipales) pasó de 29,4 % a 45,9% del Producto Interno Bruto (ver cuadro). Si se lo mide en dólares a la cotización oficial, su evolución entre esos mismos años trepa desde US\$45,2 miles de millones a US\$279,6 miles de millones. Para quienes preguntan por qué la Argentina ha perdido competitividad, en estas cifras pueden encontrar la respuesta.

Gasto Público Consolidado (Gobierno nacional, provinciales y municipales) como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)								
1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
30,53	30,33	30,94	34,20	33,74	35,65	29,19	29,38	28,68
2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
31,96	32,62	36,01	38,30	43,19	44,50	45,61	45,90	

El aumento del gasto del gobierno nacional alcanzó a 11,0% del PIB; el de los gobiernos provinciales, 4,0% del PIB y el de los gobiernos municipales, 1,5%. Así se compone el aumento de 16,5% del PIB del gasto público consolidado. El cuadro que sigue a continuación expone las causas de los aumentos del gasto en cada jurisdicción.

Incremento del Gasto Público en el periodo 2003 – 2012 por jurisdicción y destino - como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) -				
	Gobierno Nacional	Gobiernos Provinciales	Municipios	Total
Más empleados	0,9	2,0	1,3	4,2
Más Jubilados	3,2	0,4		3,6
Subsidios directos a familias	2,9	1,4	0,1	4,4
Subsidios a la energía, transporte y empresas re-estatizadas	4,0	0,2	0,1	4,3
Total	11,0	4,0	1,5	16,5

Si se toma el sector público consolidado se observa que el aumento del gasto se debe en proporciones similares a cuatro factores determinantes: 1) más empleados; 2) más jubilados y pensionados; 3) más subsidios directos a familias (“planes sociales”) y 4) más subsidios a la energía, el transporte y otras actividades, incluyendo el déficit de las empresas re estatizadas. Este último rubro es el que ha mostrado un crecimiento más acelerado en los últimos años.

Puede observarse que el incremento del rubro remuneraciones ha sido más importante en el conjunto de provincias y en los municipios. El crecimiento de la dotación de personal en el sector público consolidado fue cercano al 50%, pasando de 2,18 millones de cargos en 2002 a 3,25 millones en 2012. El crecimiento no fue uniforme en los distintos niveles de gobierno. Los municipios lo aumentaron en un 70%, los gobiernos provinciales en un 42% y el gobierno nacional en un 23%. Este último porcentaje no incluye el crecimiento del empleo en bancos oficiales y en empresas del estado, empleos que al re-estatizarse empresas como Correo Argentino, Aguas y Servicios, Aerolíneas Argentinas, el sistema jubilatorio privado e YPF crecieron en un 175%..

El pago de jubilaciones y pensiones a cargo del estado aumentó significativamente debido principalmente a: 1) Una moratoria previsional que permitió que se jubilen más de tres millones de personas sin haber hecho los aportes requeridos por la ley y 2) El aumento real de los haberes mínimos jubilatorios. Si bien esto se compensó en parte con un retraso de los niveles medios y más altos, el promedio creció por ser mayor la cantidad de beneficiarios en las categorías más

bajas y, por otra parte, miles de beneficiarios de jubilaciones medias y altas han obtenido sentencias judiciales que están obligando al estado a ajustar sus remuneraciones.

La estatización del sistema de jubilación privada concretada en 2008, si bien inicialmente significó canalizar hacia el estado los fondos acumulados y los aportes mensuales corrientes, con el transcurso del tiempo ha comenzado a impactar sobre el gasto el pago de los haberes de quienes ahora se jubilan por el régimen de reparto. Habiendo el gobierno nacional utilizado gran parte del fondo expropiado para solventar su déficit, le quedará para el futuro una importante carga adicional.

El crecimiento de los subsidios directos a familias (llamados “planes sociales”) ha sido otro de los motivos del aumento del gasto público. Se trata de subsidios dirigidos a familias y personas que inicialmente se otorgaron a quienes se encontraron en situación de pobreza e indigencia por efecto de la crisis de 2001/2002. Más adelante estos planes se extendieron y fueron utilizados como instrumento de captación política.

El ítem de gasto estatal que más creció a partir del año 2002 ha sido el de los subsidios a la energía, el transporte y otras actividades productivas, afectadas por medidas oficiales que redujeron sus propios ingresos. Simultáneamente con la macro-devaluación de comienzos de 2002 el gobierno dispuso la pesificación y el congelamiento de las tarifas de transporte, gas, electricidad y otros. La ecuación económica de las empresas quedó desequilibrada y tratándose de servicios esenciales el gobierno debió subsidiarlas. La prolongación de esta situación y el aumento posterior de sus costos agigantó la pérdida que debe cubrir el estado, que es el causante de la situación. Los intentos de corregir el problema aumentando las tarifas fracasaron a pesar de intentarse hacerlo solo para los consumidores de mayor poder adquisitivo. Los ajustes han sido insuficientes y el retraso se ha ido incrementando dificultando aún más la solución. Como se mostró en el cuadro, el monto aplicado a subsidios alcanzó en 2012 el equivalente de 4,3% del PIB.

El gasto público no contabilizado

La contabilidad pública suele dejar de lado diversos efectos externos negativos producidos por la actuación del estado. En general imponen costos adicionales a las personas y empresas. Además, en la Argentina y en muchos otros países, la contabilidad se realiza por lo pagado y no por lo devengado. Esto lleva a omitir costos tan importantes como las amortizaciones, o sea la depreciación de los activos públicos. En ciertas épocas esta omisión puede ser compensada por la inclusión de la inversión pública. Pero en otras no y tenemos elementos para pensar que así ha

sido en los últimos años, cuando dicha inversión no ha alcanzado a compensar el deterioro físico o la obsolescencia tecnológica de los activos públicos.

Otros gastos no contabilizados son:

1 – Elevados gastos de administración para el cumplimiento de las obligaciones tributarias y la administración de regulaciones.

La complejidad de la estructura tributaria así como la presencia simultánea de tres jurisdicciones recaudadoras (nación, provincias y municipios) requiere tratamientos contables, declaraciones, liquidaciones y pagos que exigen plataformas administrativas y asesoramientos de alto costo. A esto se suman los requerimientos que surgen de la regulación bancaria, el control del lavado de dinero, las importaciones, las operaciones de cambio, las normas medioambientales, la información estadística, la bromatología e higiene, la seguridad laboral, etc. Los costos de atender estas exigencias en la Argentina son muy altos.

2 - El consumo de capital de activos físicos del estado.

El mantenimiento insuficiente de la infraestructura, los edificios, maquinarias, automotores y demás activos estatales, puede dar lugar a un menor gasto contabilizado. Esto ha sido claro en los últimos años en referencia a la infraestructura caminera, los ferrocarriles, el suministro de agua corriente, los edificios públicos, etc. Aunque de titularidad preponderantemente privada, el caso más notable de consumo de capital ha sido el de las reservas convencionales de gas y petróleo. Su disminución fue la respuesta a erróneas políticas públicas que desalentaron la inversión en exploración y desarrollo de nuevos yacimientos. Si se deja de lado la expectativa de los yacimientos no convencionales, las reservas de petróleo pasaron de 14 a 9 años entre 2000 y 2012 y las de gas descendieron de 36 a 10 años en el mismo periodo.

3 – Ineficiencia en el uso de recursos privados como consecuencia de incentivos tributarios distorsivos.

El caso más relevante es el de los regímenes de promoción. La inducción mediante ventajas impositivas de localizaciones industriales que no son las más ventajosas para el país y que implican sobrecostos de producción o de transporte, tienen un doble impacto fiscal. Uno directo por los impuestos que dejan de recaudarse. Otro indirecto por el mal uso de recursos que afectan el crecimiento y la competitividad. Por cierto que estos efectos debieran cotejarse con la obtención de otros objetivos geoestratégicos y sociales. Esta comparación no es usualmente

realizada y cabe presumir que el costo que se paga excede en muchos casos el beneficio supuesto, que frecuentemente es transitorio o precario.

4 – Corrupción.

La corrupción en las obras públicas y en los servicios y compras del estado, determina siempre un gasto más elevado que el que hubiera ocurrido sin corrupción. Los precios cotizados encubren los retornos y coimas que se deben o esperan tener que pagarse. En muchos casos los precios de las licitaciones resultan de concertaciones entre los oferentes o proveedores. Teniendo en cuenta que el proveedor o contratista se beneficia aún pagando el sobrepeso, el incremento del costo para el estado y los contribuyentes debe ser mayor que el dinero entregado a manos de los funcionarios.

5 – Prestaciones privadas en sustitución o complementación de prestaciones públicas deficientes.

La Argentina expone relaciones cuantitativas de Gasto Público/PIB en educación, salud y seguridad, de nivel aceptable en comparaciones internacionales. Sin embargo el gasto privado en estos sectores también es muy alto si se lo compara con otros países. Ello se debe a la mala calidad de esas prestaciones por parte del estado. Hay una suerte de duplicación del gasto que tiene los mismos efectos que una presión tributaria más alta.

2. SISTEMA LEGAL Y DERECHOS DE PROPIEDAD (*LEGAL SYSTEM AND PROPERTY RIGHTS*)

El valor absoluto del índice que le correspondió a la Argentina en este capítulo en 2011 la ubica en el puesto 120 entre los 152 países relevados. Cuando se toma un índice “encadenado” para medir su evolución a lo largo del tiempo (variando, por lo tanto, el número de países en la muestra), la ubicación del la Argentina en 2011 mejora hasta el puesto 105. El “track record” de nuestro país en el largo plazo ha sido el siguiente: año 1980, puesto 52; año 1985, puesto 62; año 1990, puesto 37; año 1995, puesto 73; año 2000, puesto 71; año 2005, puesto 104; años 2010 y 2011, puesto 105.

	Ranking global	Tamaño del gobierno	Sistema legal y derechos de propiedad	Moneda sana	Libertad para comerciar internacionalmente	Regulación
1980	84	38	52	102	55	91
1985	103	63	62	106	88	95
1990	95	41	37	108	73	105
1995	33	7	73	63	21	44
2000	34	17	71	5	51	52
2005	100	31	104	114	86	63
2010	110	67	105	115	90	102
2011	112	79	105	98	100	99

La independencia judicial

Pese a que la Constitución argentina establece un sistema de tres poderes que deben controlarse recíprocamente (el mismo régimen de “checks and balances” del derecho norteamericano), lo que exige el respeto de la independencia del Poder Judicial por los otros dos Poderes, en la última década dicha independencia fue objeto de importantes ataques tanto de parte del Poder Ejecutivo como del Legislativo.

Este último modificó en 2006 la composición inicial del Consejo de la Magistratura, órgano creado por la reforma constitucional de 1994 para intervenir en la selección y remoción de los jueces, modificando su composición para elevar la proporción de sus miembros que responden a los poderes políticos de turno, pese a que la Constitución exige un equilibrio entre dichos miembros y los elegidos por los jueces y los abogados. En 2013 el Congreso intentó una nueva reforma que hubiera aumentado aún más la preponderancia de los sectores políticos mayoritarios, pero la ley respectiva fue declarada rápidamente inconstitucional por los tribunales.

Por su parte, el Poder Ejecutivo ha designado jueces sin respetar el orden de mérito de los concursos y mantiene numerosos cargos judiciales sin cubrir, obligando así a que sean ocupados por jueces interinos que no tienen la estabilidad que la Constitución prevé. En las poquísimas ocasiones en que un tribunal ha resuelto en contra del Gobierno un caso en el cual éste había manifestado un importante interés, se ha desatado una ola de críticas de altos funcionarios y de legisladores hacia los jueces que así han decidido. Se conocen casos de jueces federales que han sido hostigados desde el Gobierno por haber dictado resoluciones contrarias a los deseos oficiales. Muchos de los jueces recientemente designados demuestran con sus decisiones un acompañamiento a las medidas oficiales, mientras que los jueces con mayor antigüedad están atemorizados y no ejercen un control eficaz. Existen numerosos casos en los cuales se han planteado ante los tribunales cuestiones jurídicas de alta importancia, como la creación de tributos sin ley, que esperan resolución desde hace años.

El problema es aún más agudo entre los jueces federales del fuero penal, que son quienes deben juzgar a los funcionarios públicos. Pese a las innumerables denuncias de corrupción, no ha habido condenas ejemplificadoras. Pruebas que en otros países hubieran servido para sancionar severamente a los acusados se descartan por errores de procedimiento perfectamente evitables. La mayoría de los juicios demoran más de diez años y muchos terminan por prescripción.

No es de extrañar entonces que en una encuesta entre abogados realizada en 2005 casi el 90% de los encuestados haya opinado que la independencia judicial no existe hoy día en la Argentina.

Esta opinión debe limitarse a las controversias en las que participa el Estado. En las que se suscitan entre los particulares, los tribunales – excepto en algunas provincias de menor desarrollo relativo – actúan, por lo general, con imparcialidad.

Las restricciones al acceso a la Justicia

Párrafo aparte merecen las diversas normas del derecho argentino que restringen el acceso a la Justicia y que han cobrado mayor relevancia en estos últimos años debido a la conducta del Estado que se describe en este informe.

Así, por un lado existen plazos de días para impugnar las medidas oficiales que, de no hacerlo, se reputan consentidas. Por otro, el costo de litigar – aun contra el Estado – es muy elevado. Al iniciar el juicio el actor debe pagar un impuesto del tres por ciento del valor económico del pleito, no importa cuán elevado sea éste. Quienes carecen de fondos quedan eximidos de este impuesto pero la excepción no rige, en principio, para las empresas. A su vez, el perdedor debe cargar, por lo general, con los honorarios de los abogados de la otra parte, los que son regulados por el Juez en base a porcentaje que fija la ley sobre el valor de la sentencia y pueden llegar, en primera instancia solamente, al 25% de dicho valor. Estas reglas disuaden la promoción por las empresas de juicios de alto monto.

La desprotección del derecho de propiedad

El derecho de propiedad está garantizado por la Constitución. En general, existe protección judicial frente a intrusiones de particulares, si bien se observan algunos casos de ocupación de tierras en el norte del país y de terrenos baldíos y casas abandonadas en la Ciudad de Buenos Aires y su conurbano. Los registros de propiedad inmueble son completos y otorgan seguridad a los compradores y acreedores hipotecarios.

Sin embargo, el derecho de propiedad de las empresas está hoy crecientemente desprotegido frente a las conductas del Gobierno. Ello contrasta con los avances observados en la protección de derechos con más repercusión política como los vinculados con el medio ambiente o los consumidores.

Dos importantes empresas controladas por accionistas extranjeros, Aerolíneas Argentinas e YPF, han sido puestas bajo control del Gobierno sin haberse pagado ninguna indemnización a sus propietarios, pese a que la Constitución exige que la expropiación sea previamente indemnizada.

En el caso de Aerolíneas Argentinas, que a partir del 2003 había sido hostigada mediante congelamientos tarifarios y conflictos sindicales de motivación política, el Tribunal de Tasaciones, un organismo administrativo que debiera actuar técnica e imparcialmente, determinó para la empresa un valor negativo, pese a que un banco de inversión internacional de primera línea la había valuado en varios cientos de millones de dólares. Con ello el Estado pudo tomar la posesión de sus acciones sin ningún desembolso. En el caso de Repsol, dicho Tribunal no se ha expedido después de un año y medio de sancionada la ley de expropiación, pese a lo cual el Estado nacional utilizó un mecanismo previsto para situaciones de urgencia para hacerse del control de la compañía, nuevamente sin pago alguno al anterior accionista controlante. En ninguno de dichos casos ha sido posible obtener auxilio judicial para poner coto a esta situación.

Por su parte, las principales empresas de servicios públicos tienen sus tarifas congeladas desde hace doce años, pese a que en ese lapso tanto la inflación como la devaluación de la moneda argentina superaron el 500%. Tampoco en este caso la Justicia ha tenido intervención eficaz para proteger los derechos de los prestadores de servicios públicos obligando así a los inversores extranjeros a invocar los tratados bilaterales de protección a las inversiones y someter las cuestiones al arbitraje internacional.

Las autoridades continúan aplicando, o amenazando con aplicar, la Ley de Abastecimiento, una ley de regulación del comercio y la industria que fue suspendida en su mayor parte en 1991. Esta ley autoriza al Gobierno a establecer controles y congelamientos de precios, fijar márgenes de ganancia, obligar a producir o a comerciar aun a pérdida, y a intervenir y clausurar empresas. La misma ley crea delitos imprecisamente definidos como el de mantener existencias superiores a las necesarias, obtener ganancias abusivas o crear etapas de intermediación innecesarias.

Ya sea por aplicación de esa ley o de otras normas, las empresas están expuestas en todo momento a que el Estado les designe un “interventor” por mera decisión administrativa, lo que ha ocurrido efectivamente en varios casos. Este funcionario en algunos casos (YPF) reemplaza al directorio, con lo cual el Estado asume de inmediato el control de la compañía, y en otros actúa con carácter de co-administrador o de supervisor de las decisiones del directorio. La reciente modificación de la ley de regulación del mercado de capitales autoriza al órgano regulador a intervenir sociedades a pedido de sus accionistas minoritarios. Dado que el Estado nacional, a partir de la nacionalización de los fondos de pensión adquirió paquetes minoritarios en las principales sociedades que cotizan en la bolsa de Buenos Aires, se ha creado así un mecanismo legal para que el Estado tome el control de cualquier empresa cotizante.

Aun sin llegar a este extremo, en ejercicio de los derechos que les confieren esos paquetes accionarios, y pese a que la ley de nacionalización se lo prohibía, en la práctica el Estado designa directores en las sociedades en las que es accionista minoritario. Estos directores tienen, *de facto*,

la capacidad de interferir con las políticas de la empresa, como la distribución de dividendos o la realización de inversiones, cuando consideran que ellas contrarían las preferencias del Estado.

A ello se agrega que el país vive continuamente en situación legal de emergencia económica, la cual, declarada a principios de 2002, ha regido sin solución de continuidad desde entonces merced a prórrogas sucesivas dictadas por el Congreso (la actual vence a fines de 2015). Esta situación habilita al Gobierno a adoptar decisiones intervencionistas sin ley del Congreso, las que generalmente son restrictivas de los derechos de los actores económicos.

Si bien este marco legal existió desde principios de 2002, durante los primeros años de la década las empresas tenían buena rentabilidad y por ello no cuestionaban esas medidas. Al empeorar la situación económica, las políticas intervencionistas que fuerzan conductas empresarias contrarias a las leyes del mercado deben recurrir cada vez a medidas más extremas para ser obedecidas. Tal el férreo control de cambios instaurado desde fines de 2011 que obliga a los exportadores a vender las divisas producto de sus ventas al exterior (en realidad les obliga a comprar pesos con esas divisas) a un tipo de cambio artificial fijado por el Banco Central que se aparta crecientemente de los valores que resultarían de un mercado libre.

En algunos casos ha sido posible obtener auxilio judicial en forma de medidas precautorias para frenar actos oficiales que desapropiaban de sus propiedades a sus titulares en beneficio del Estado sin intervención de los tribunales. A raíz de ello, el Congreso dictó en 2013 una ley que intenta restringir la concesión de dichas medidas contra el Estado, la que ha sido tachada de inconstitucional por reputados expertos. El tema es muy importante porque, según las reglas generales del derecho administrativo argentino, los recursos judiciales no suspenden la ejecución de los actos estatales, por lo cual, si no se obtiene una medida precautoria, el único remedio que resta al particular damnificado es una acción de responsabilidad contra el Estado que no demora menos de diez años y puede llegar a los veinte. No es éste un remedio efectivo. El clima de negocios en que se desenvuelven las principales empresas del país se ha vuelto así opresivo.

Integridad del sistema legal

El sistema legal argentino no ha sufrido cambios fundamentales en estos últimos años. Subsisten, formalmente, las garantías constitucionales a la propiedad privada y al libre ejercicio del comercio y de la industria. La industria y el comercio entre particulares continúan desenvolviéndose corrientemente y en las controversias entre ellos los tribunales actúan por lo general con imparcialidad aunque con ciertas demoras.

La situación cambia cuando se trata de relaciones jurídicas en las que interviene el Estado. El Estado se comporta como si todo lo que él desea es ajustado a derecho y, en la práctica, generalmente se sale con la suya. Así, se observan prácticas estatales contrarias a derecho — como la falta de pago de numerosas sentencias en favor de jubilados o el empleo de funcionarios públicos por medio de contratos continuamente renovados que privan a los contratados de sus derechos laborales— que los tribunales no pueden corregir eficazmente. Tampoco existen remedios efectivos contra la mora en decidir trámites exigidos por las normas, lo que constituye una de las principales causas de la corrupción ante la proliferación del requisito de autorizaciones oficiales para desarrollar actividades privadas.

Han desaparecido en gran parte las diferencias entre las normas de diferente jerarquía. Medidas que debieran ser adoptadas por ley (como la creación de impuestos) son dispuestas por decisiones del Poder Ejecutivo o aun de funcionarios dependientes del mismo. Se crean prohibiciones, o sea establecen obligaciones, por decisiones administrativas sin base legal. Se observan así, crecientemente, la aparición de órdenes verbales de altos funcionarios que impiden ciertas conductas lícitas y permitidas por las normas como el pago de dividendos al exterior o la importación o exportación de determinados productos. Si bien teóricamente los tribunales debieran remover esos obstáculos extra-jurídicos, en la práctica los interesados, debido al antes mencionado clima opresivo en que se desenvuelven, rara vez accionan judicialmente.

La ejecución de los contratos

Nuevamente, la situación varía según que se trate de relaciones entre particulares o aquellas en las que interviene el Estado.

En las primeras, el sistema jurídico funciona adecuadamente. En cuanto a los contratos con el Estado, el régimen jurídico argentino (basado en el derecho administrativo francés) otorga al Estado la prerrogativa de modificar y rescindir los contratos unilateralmente por razones de conveniencia sin indemnizar el lucro cesante. Por otra parte, no existen mecanismos jurídicos eficaces para compeler al Estado a pagar las deudas con sus contratistas.

Un reciente fallo de la Corte Suprema consideró constitucionalmente admisible la extinción anticipada de licencias y otros derechos emanados del Estado, ante la sanción de un nuevo régimen general aplicable a las licencias de radiodifusión. Si bien el fallo deja abierta la posibilidad de un reclamo judicial por los perjuicios causados, el mismo ha despertado preocupación entre los inversores al poner en tela de juicio la estabilidad de las concesiones y

demás derechos otorgados por el Estado, particularmente ante la referida demora en obtener una sentencia indemnizatoria y, más aún, cobrarla.

La confiabilidad de las policías

Tradicionalmente, la Policía Federal Argentina y las policías de las principales provincias eran organizaciones mayormente profesionales, si bien su eficiencia fue decayendo en las últimas décadas en parte debido al dictado de leyes que favorecen la excarcelación de los procesados, particularmente aquellos menores de edad, aun tratándose de delincuentes reincidentes.

Últimamente en los medios se ha planteado la posible complicidad de algunas policías provinciales con el narcotráfico, si bien las autoridades respectivas han tratado de ponerle coto.

Los costos del delito en los negocios

En general, la protección judicial y policial frente a los delitos cometidos por particulares es aceptable y, salvo sectores muy limitados (seguro contra robos de automotores, transporte de mercaderías de cierto valor) no es un factor que se comente sea tomado en cuenta para determinar el costo de hacer negocios.

Distinto es el caso de la corrupción estatal que sí constituye un factor de honda preocupación, particularmente en las subsidiarias de empresas extranjeras cuyas casas matrices ya sea están localizadas en países que sancionan la corrupción en el extranjero o pueden ser alcanzadas por las leyes de dichos países. En algunos supuestos se observa que empresas serias desisten de intervenir en ciertas actividades ante la imposibilidad de hacerlo correctamente.

3. MONEDA SANA (*SOUND MONEY*)

El valor absoluto del índice que le correspondió a la Argentina en este capítulo en 2011 la ubica en el puesto 122 entre los 152 países relevados. Cuando se toma un índice “encadenado” para medir su evolución a lo largo del tiempo (variando, por lo tanto, el número de países en la muestra), la ubicación de la Argentina en 2011 mejora hasta el puesto 98. El pobre “track record” de nuestro país en el largo plazo queda de manifiesto en los rankings de 1980 (puesto 102), 1985 (puesto 106) y 1990 (puesto 108). La posición en el ranking mejoró de manera impresionante durante la década de la convertibilidad, al bajar al puesto 63 en 1995 y al 5to puesto en 2000, pero en 2005 ya habíamos retrocedido al puesto 114, siendo 115 y 98 las posiciones relativas de 2010 y 2011.

	Ranking global	Tamaño del gobierno	Sistema legal y derechos de propiedad	Moneda sana	Libertad para comerciar internacionalmente	Regulación
1980	84	38	52	102	55	91
1985	103	63	62	106	88	95
1990	95	41	37	108	73	105
1995	33	7	73	63	21	44
2000	34	17	71	5	51	52
2005	100	31	104	114	86	63
2010	110	67	105	115	90	102
2011	112	79	105	98	100	99

La inflación – definida como la suba generalizada de los precios o desvalorización sistemática de la moneda – actúa como impuesto “de facto” sobre la tenencia de dinero y/o de otros créditos o instrumentos financieros denominados en dinero, así como subsidia a quienes tienen deudas expresadas en moneda. Experimentado de manera moderado o transitorio, es un fenómeno que puede no afectar de manera inmediata la libertad económica (economic freedom), pero cuando toma carácter endémico y magnitudes importantes más tarde o más temprano impactará negativamente en el desempeño de la economía y derivará en medidas o políticas restrictivas de la libertad.

La carencia de una moneda estable (contracara de una inflación alta y endémica) afecta a la economía en dos planos. **Por un lado** priva a los ciudadanos de contar con una medida de valor que sea confiable, tanto como lo son las medidas de volumen, peso o longitud; **por otro lado** distorsiona los precios relativos y su variación y volatilidad respecto de las situaciones que prevalecerían en condiciones de estabilidad.

Como impuesto “de facto”, la inflación afecta relativamente más a las familias más pobres, que tienen menos información y menos acceso a medios o alternativas para eludirlo, como serían las facilidades para acumular bienes y posibilidad de endeudarse. Al erosionar el atractivo de mantener saldos de dinero nacional en billetes o cuentas bancarias a la vista, así como otros instrumentos financieros o de crédito (depósitos a plazo, bonos) denominados en la moneda nacional, **la ausencia de una medida de valor confiable** incentiva a la población en general a optar por la tenencia de moneda extranjera y/o la inversión en activos físicos, inmuebles o instrumentos financieros denominados en moneda extranjera. El resultado es una menor disponibilidad de financiamiento en moneda doméstica, tanto en montos como en plazos, con respecto a la que existiría de contarse con una unidad monetaria estable o de baja inflación.

La **distorsión y volatilidad que la inflación introduce en los precios relativos** aumenta el riesgo de los negocios, lo que se traduce en menores inversiones y/o en la búsqueda de privilegios – como protección aduanera, subsidios, desgravaciones – que acoten dichos riesgos. También muchas personas tienden a concentrarse en la obtención de ganancias resultantes de arbitrajes en un horizonte muy limitado de tiempo.

Causas de la inflación

En la densa historia mundial de la inflación es posible distinguir entre los procesos de baja intensidad, aún de duración considerable (como es el caso de la mayoría de los países desarrollados a partir de la crisis de 1930), los episodios transitorios de muy alta inflación y los casos inflación alta y, además, prolongada. Estos últimos resultan de excesos sistemáticos en la creación de dinero fiduciario de curso legal o forzoso², una prerrogativa de los estados nacionales través de sus bancos centrales.

Una verdadera situación de “dominancia fiscal” sobre la política monetaria se traduce en la persistente sobre-emisión de dinero casi siempre destinada a financiar desequilibrios fiscales. Quienes objetan la financiación de déficits fiscales como causa principal de la inflación endémica, citan muchas veces desequilibrios o situaciones oligopólicas en mercados sectoriales (exportadores de petróleo; presiones sindicales por aumentos nominales de salarios, escaseces varias, etc.) como los factores del fenómeno monetario. Es indudable que la existencia de oligopolios y/o sindicatos monopólicos pueden crear contextos en los que los aumentos de precios adquieran cierta dinámica o inercia propia, pero la inflación sistemática solo puede perpetuarse si existe el correspondiente acompañamiento por la creación de dinero. En ausencia de expansión monetaria, los mencionados desequilibrios o presiones oligopólicas solo causarían cambios en la estructura de precios relativos, pero no inflación endémica.

La inflación en la Argentina: magnitud y algunos de sus efectos históricos

En los años que mediaron entre las dos guerras mundiales del siglo XX culminó el proceso de abandono de la disciplina monetaria impuesta por la obligación que tenían los bancos emisores de convertir a pedido sus emisiones en oro o plata. A partir de entonces la cantidad de dinero fue manejada a discreción por los bancos centrales de cada estado soberano. Las razones esgrimidas para tal cambio fueron los ciclos de abundancia y escasez de metales y los altibajos que tales ciclos provocaban en las economías nacionales, el empleo y el comercio mundial. Pronto se vio que solo los bancos centrales de un pequeño grupo de países desarrollados se tomaron las cosas lo suficientemente en serio como para combatir los ciclos recesivos de sus economías, sin deteriorar o desvalorizar groseramente sus monedas. Son los emisores de las monedas que gozaron o gozan de amplia aceptación internacional, como el dólar de los EE.UU., la libra

² Es dinero de curso legal aquel cuya entrega cancela definitivamente una obligación. La expresión “curso forzoso” implica, además, la prohibición de usar otras formas de dinero.

británica, el euro (sucesor del DM o marco alemán), el franco suizo y el yen. En la mayoría de los países de menor desarrollo el abandono de los patrones metálicos derivó en importantes inflaciones, siendo la Argentina, a partir del fin de la segunda guerra mundial, uno de los países con peor “track record”. El siguiente cuadro brinda una idea de este tema.

LA CRECIENTE INESTABILIDAD MONETARIA ARGENTINA ENTRE 1945 Y 1990

Fechas	Dic.44 – Dic.74	Dic.74 – Dic.88	Dic.88 – Mar.91
Longitud del período	30 años	14 años	2 años y 3 meses
Factor de multiplicación del Índice de Precios al Consumidor ³	1.263	21.939.446	1.102
Tasa anual compuesta de inflación del IPC	26,9%	234,5%	2.149,1%
Tipo de cambio: Unidades de la moneda argentina histórica por dólar de los EE.UU. ⁴			
Comienzo del período	4	2.250	16.380.000.000
Fin del período	2.250	16.380.000.000	10.000.000.000.000

Fuente: INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos)

Una consecuencia de semejante fenómeno inflacionario es el altísimo grado de “dolarización” espontánea o “de facto” que sufre la economía argentina. La desvalorización de la moneda nacional fue tan prolongada y severa, que pronto fue perdiendo la fundamental función de ser *reserva de valor y unidad o medida de valor creíble* para denominar activos financieros y

³ Ratio entre los índices de precios al consumidor correspondientes al último y primer mes del período indicado.

⁴ El año 1970 atestiguó la primera eliminación de ceros de la moneda histórica de la Argentina, el “peso moneda nacional”. En esa oportunidad se le quitaron dos dígitos. Otros cuatro ceros fueron eliminados en 1983, tres más en 1985 y los últimos cuatro en enero de 1992. Como resultado, el cuarto signo monetario creado en los veintidós años que van desde 1970 hasta 1992 era equivalente a diez millones de millones de la moneda que había prevalecido en la Argentina desde 1881 hasta 1970.

contratos a largo plazo. Como resultado, ya en la década de 1960, pero más notablemente en las de 1970 y 1980, los portafolios de inversiones de muchos argentinos comenzaron a incluir activos externos – incluyendo dólares-billetes – en proporciones de creciente importancia y un número creciente de contratos a largo plazo fueron incluyendo cláusulas “dólar” para proteger los derechos de las partes acreedoras de pagos en moneda. Como *medio de pago* la moneda nacional mantuvo su vigencia para las transacciones de bajo valor, pero el billete de 100 dólares de los EE.UU. se hizo presente en muchos pagos de alto valor y omnipresente en las transacciones inmobiliarias.

No fue este un proceso pacífico y sin sobresaltos. Durante las largas décadas de alta, mega e hiperinflación – tanto como en los últimos tiempos – las autoridades trataron de desalentar (a través de prohibiciones y controles) la compra-venta y el atesoramiento de monedas extranjeras, su utilización como medio de pago y/o su empleo como denominador de activos, pasivos y contratos. Pero la dura realidad fue forzando a los sucesivos gobiernos a legalizar gradualmente o al menos “tolerar” tales prácticas. Así, el fenómeno de la dolarización fue una mezcla de realidades “de facto” y una legislación cambiante y adaptativa.

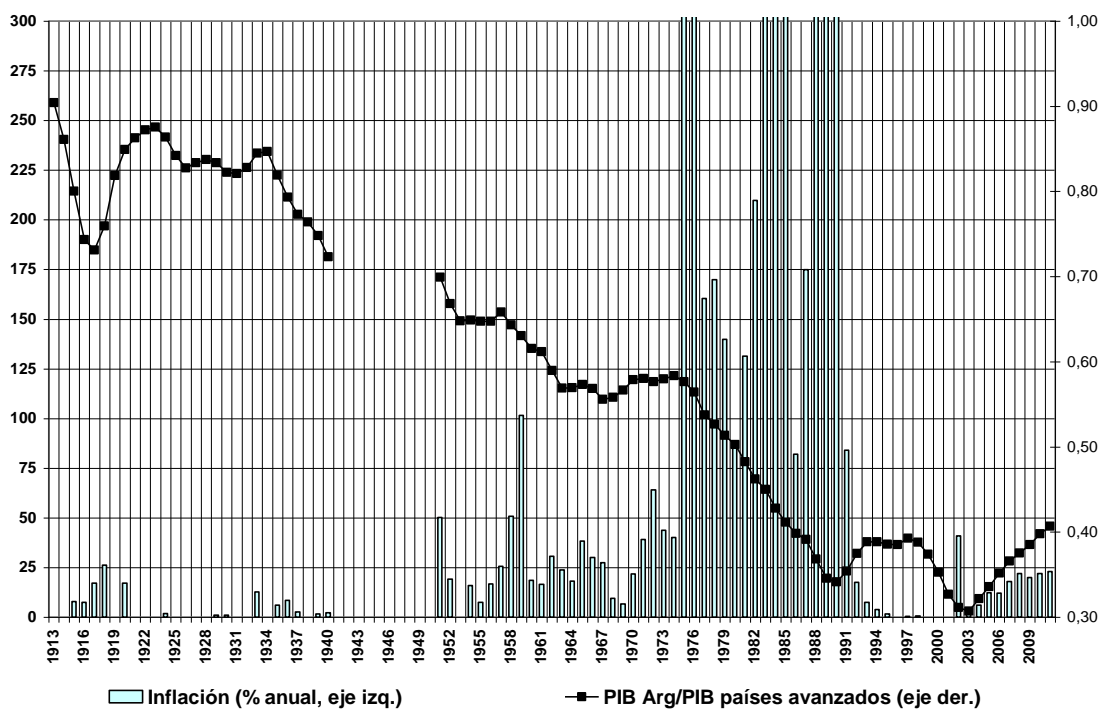
Desde abril de 1991 hasta diciembre de 2001 la Argentina intentó recuperar su estabilidad monetaria a través de un régimen en el que la moneda nacional era plenamente convertible a dólares a un tipo de cambio fijo, permitiendo a su vez a personas y empresas operar cuentas bancarias y pactar contratos en dicha moneda. Si bien los resultados en materia de inflación mejoraron espectacularmente y el Banco Central y los bancos comerciales mantuvieron elevadas reservas en dólares, los diez años de estabilidad no lograron erradicar la cultura de dolarización. Cuando a mediados de 2001 se desató una crisis al ponerse en duda la solvencia fiscal, crisis resultante – una vez más – de la acumulación imprudente de deuda pública, el sistema bancario sufrió un retiro de dólares que obligó a abandonar el régimen de cambio fijo de la manera más traumática que puede imaginarse.

Además de la dolarización, otra secuela de la larga historia de altas inflaciones es el raquitismo financiero y crediticio. La intermediación financiera en el sistema bancario tiene una de las escalas más bajas del mundo. Aún en el apogeo del régimen de convertibilidad el crédito bancario al sector privado nunca superó el 24% del PIB, una cifra que en economías estables es como mínimo el doble o triple. Tras la traumática ruptura del régimen de convertibilidad, familias y empresas emplean a los bancos de manera casi exclusiva para cursar sus pagos, lo que se logra con una masa de dinero circulante y depósitos a la vista (agregado usualmente llamado M1) cuyo valor no llega al 10% del PIB. Como existe además un impuesto del 0,6% sobre cada crédito y débito en cuentas bancarias, la fracción de M1 que se mantiene en dinero circulante fuera de los bancos es inusualmente alta. Con los escasos recursos prestables resultantes de este

fondeo y los pocos depósitos a plazo que existen, el crédito bancario al sector privado en la actualidad no llega al 14% del PIB.

La inflación, y muy especialmente la alta inflación o megainflación, es una de las variables que aparece más estrechamente asociada al retraso de la Argentina. Esto puede apreciarse con claridad en el gráfico... que muestra el retraso del PIB per capita argentino vs. el obtenido por los dieciséis países más desarrollados de occidente. La Argentina no se retrasó o lo hizo muy lentamente con la estabilidad de precios vigente hasta los años treinta; se retrasó gradual, pero persistentemente durante los treinta años de alta inflación (1945-1974), y decayó abruptamente durante las etapas de megainflación (más del 100 % anual, 1975-1989) e hiperinflación (más del 50 % mensual, 1989-1990).

ARGENTINA: INFLACIÓN Y RETRASO DE SU PIB PER CAPITA



Lo que está ocurriendo desde mediados de la década del 2000, con inflación creciente y recuperación relativa del PIB per cápita, pone de manifiesto que a corto plazo no hay una relación lineal entre inflación y retraso. Como aconteció también del siglo XX, puede ocurrir que en sus etapas iniciales la inflación tenga un efecto de reactivación de la economía, ya que el fenómeno desalienta el ahorro y alienta el consumo. La experiencia histórica muestra, sin embargo, que, si la inflación persiste y no es adecuadamente tratada, tendrá una tendencia alcista y, tarde o temprano, tendrá también un efecto negativo sobre el nivel de actividad económica a través de los canales y efectos descriptos más arriba.

Para hacer las cosas todavía más complicadas, desde comienzo de 2007 la estimación mensual de inflación publicada por el gobierno argentino ha perdido toda credibilidad. Si bien existen diferencias entre las diversas estimaciones privadas y/o provinciales que se llevan a cabo desde entonces, existe un consenso bastante generalizado sobre que la inflación verdadera es al menos el doble de estimada por el gobierno. Al momento de redactar este informe la inflación anual informada por el gobierno es del orden del 10%, en tanto que las estimaciones alternativas oscilan alrededor del 24%.

Qué hacer

Visto su impacto negativo tanto en la distribución del ingreso, como en los mercados de crédito y en la asignación de las inversiones, la disminución de la inflación será un desafío prioritario para los futuros gobiernos de la Argentina. Existen muchas alternativas en materia de estrategias anti-inflacionarias. ***Ninguna será exitosa a largo plazo: 1) si no se apoya en una política fiscal mesurada, que limite el gasto público corriente y los salarios del personal estatal a magnitudes financiadas con los recursos resultantes de impuestos que no distorsionen ni ahoguen al sector privado y un muy moderado recurso a los mercados de crédito; 2) si el banco central no recupera su independencia del Poder Ejecutivo y 3) si la estadística gubernamental no recupera rigor y credibilidad.***

Solo a partir de estas bases y condiciones, que generarían el necesario marco de confianza, se podrán idear políticas monetarias con variadas notas de shock o gradualismo y con los preanuncios que se juzguen necesarios para el logro de cierta convergencia de expectativas. Estos preanuncios pueden ser complementados por políticas transitorias “ad hoc” llevada a cabo por el Poder Ejecutivo tendientes a lograr una más rápida convergencia de los ajustes nominal de los salarios y de los precios fijados por los sectores con mayor poder oligopólico, teniéndose siempre en claro que en estas materias no existen buenos sustitutos para la efectiva competencia en los mercados.

4. LIBERTAD PARA COMERCIAR INTERNACIONALMENTE (FREEDOM TO TRADE INTERNATIONALLY)

El valor absoluto del índice que le correspondió a la Argentina en este capítulo en 2011 la ubica en el puesto 138 entre los 152 países relevados. Cuando se toma un índice “encadenado” para medir su evolución a lo largo del tiempo (variando, por lo tanto, el número de países en la muestra), la ubicación de la Argentina en 2011 mejora hasta el puesto 100. El “track record” de nuestro país en el largo plazo ha sido el siguiente: año 1980, puesto 55; año 1985, puesto 88; año 1990, puesto 73. Tras la vigorosa desregulación y la disminución (en algunos hasta su eliminación) de las restricciones e impuestos aplicados tanto a la importación como a la exportación, la posición argentina mejoró notablemente en la década de 1990, ocupando los puestos 21 en 1995 y 51 en 2000. Pero en 2005 ya se había retrocedido hasta el puesto 86, en 2009 al puesto 88, en 2010 a la posición 90 y en 2011 a la 100.

	Ranking global	Tamaño del gobierno	Sistema legal y derechos de propiedad	Moneda sana	Libertad para comerciar internacionalmente	Regulación
1980	84	38	52	102	55	91
1985	103	63	62	106	88	95
1990	95	41	37	108	73	105
1995	33	7	73	63	21	44
2000	34	17	71	5	51	52
2005	100	31	104	114	86	63
2010	110	67	105	115	90	102
2011	112	79	105	98	100	99

Los impuestos y otras restricciones aplicadas a las importaciones y exportaciones (ya sea en las aduanas o en los mercados cambiarios) dejaron hace mucho tiempo de ser una fuente significativa de recursos fiscales o cuasi-fiscales, para transformarse en instrumentos de estímulo o de penalización para las diversas actividades productivas domésticas. Dentro de esta categoría de políticas se deben incluir los aranceles de importación, los derechos aplicados sobre las exportaciones, las prohibiciones y restricciones cuantitativas de cualquier naturaleza y las normas y controles a los que se someten importadores y exportadores en el mercado de cambios o divisas., en particular cuando ellas contienen elementos de discriminación.

Toda restricción impuesta sobre el comercio internacional de un país – por más uniforme o generalizadamente que sea aplicada – altera los precios relativos internos y por lo tanto, la asignación de los recursos y la distribución del ingreso. Obviamente el efecto más visible e inmediato será reducir el comercio internacional respecto a la situación que prevalecería en ausencia de la restricción. Las medidas que restringen las importaciones impactan también negativamente en las exportaciones, porque las restricciones o impuestos a las importaciones elevan los precios y costos de producción domésticos, haciendo caer la competitividad de los exportadores. Para ilustrar este punto vale el siguiente ejemplo extremo: En un país donde estuvieran prohibidas todas las importaciones no habría demanda por moneda extranjera y por lo tanto, no habrían tampoco incentivos para exportar.

Ambos fenómenos – la alteración de los precios relativos y la contracción del comercio internacional – serán mayores cuanto mayor el nivel de las tasas impositivas aplicadas a importaciones y exportaciones y cuanto mayor sea la dispersión existente dentro de dicha estructura de impuestos. Una elevada protección otorgada a los insumos de una actividad en relación con la que reciben sus productos puede resultar en una protección efectiva negativa para el capital y el trabajo (valor agregado) empleado en el sector. Inversamente, la protección efectiva al capital y al trabajo (valor agregado) en algunas actividades puede ser mucho más alta que lo que indicarían los impuestos a la importación que protegen sus productos, si esa actividad puede adquirir sus insumos a precios internacionales.

Causas del proteccionismo

Entre los argumentos más importantes que se esgrimen para aplicar medidas proteccionistas están: a) la conveniencia de subsidiar el nacimiento de “industrias infantiles”; b) la necesidad por razón de Estado (estratégica o política) de lograr la subsistencia de actividades que de otra manera desaparecerían y c) la defensa de ciertas actividades frente a subsidios que estarían recibiendo competidores extranjeros. En cuanto a los controles de cambios (obligación de vender divisas impuesta a los exportadores y restricciones a la compra por parte de importadores), suelen apuntar a mantener sobrevaluada la moneda doméstica, lo que da origen a discriminación y otras distorsiones.

Lamentablemente la persistencia de prácticas proteccionistas en los países desarrollados (moderadas en muchos casos, pero altamente discriminatorias en otros, como el caso de los alimentos) provee de argumentos a quienes defienden su necesidad en los países en desarrollo. Pero tanto como ocurre con la inflación, lo que puede ser defendible o menos criticable y distorsionante cuando es moderado (como sería el caso de aranceles no mayores de 10% y de aplicación general), se torna indefendible cuando su aplicación es desmesurada y altamente distorsionante.

Es además notable como en la mentalidad popular estas políticas se perciben con frecuencia como defendiendo los intereses del país como un todo, perdiéndose de vista a) la manera como ellas, dentro del mismo país, benefician a determinados sectores privados en perjuicio de otros y b) como por lo general perjudican al conjunto a través de un menor crecimiento económico.

El proteccionismo en la Argentina

Como en muchos otros países, la Aduana fue la principal fuente de recursos fiscales hasta bien entrado el siglo XX. Hasta 1929 aproximadamente un tercio de las importaciones ingresaban libres de derechos, en tanto que el resto y la mayoría de las exportaciones tributaban tasas inferiores al 20%.

La crisis mundial de 1930 provocó un colapso de los precios de los commodities agropecuarios que la Argentina exportaba. Ante la caída de 40% en sus ventas externas, el país se unió a la oleada mundial de proteccionismo: Se estableció un estricto control de cambios y racionamiento de las divisas y una sobretasa de 10 puntos porcentuales sobre todas las importaciones. La carencia de divisas y el aumento del arancel crearon condiciones para la producción doméstica en pequeña escala de muchos bienes que antes de la crisis se importaban, pero en cambio, al frustrar la depreciación de la moneda no hubo incentivos para el surgimiento de nuevas exportaciones. Así, en poco tiempo la magnitud del comercio exterior (exportaciones más importaciones) se contrajo desde el 25% al 15% del PIB.

Si lo que se hizo en la década de 1930 fue más o menos en línea con lo que hicieron las principales economías del mundo (proteccionismo, bilateralismo y controles de cambios), tras la segunda guerra mundial, mientras que el mundo avanzado fue gradualmente regresando al multilateralismo y liberalizando sus cuentas corrientes externas, hasta 1955 la Argentina profundizó las recetas y distorsiones proteccionistas y cambiaras. Si bien a partir de 1956 se intentó varias veces corregir los aspectos más extremos del proteccionismo y/o introducir subsidios que compensaran el sesgo anti-exportador del mismo, los resultados fueron una mayor contracción del comercio exterior del país. De hecho, en ninguno de los cuarenta años que van desde 1952 hasta 1991 la suma de exportaciones e importaciones superó el 10% del PIB, con un promedio de 7,2%, casi un tercio del volumen relativo del comercio exterior anterior al cierre de la economía.

A partir de 1992, junto con otras importantes reformas de política económica, se eliminaron todas las restricciones cuantitativas al comercio exterior, se redujeron todos los aranceles de importaciones estableciéndose un tope máximo de 22% y se eliminaron todos los derechos de exportación, así como la totalidad de los controles de cambios. En un espectacular resultado, cuatro años más tarde el cociente “(exportaciones + importaciones) / PIB” llegó al 15%. No es de extrañar, en consecuencia, la gran mejoría que en esos años experimentó la Argentina en el ranking de libertad económica para comerciar con el exterior

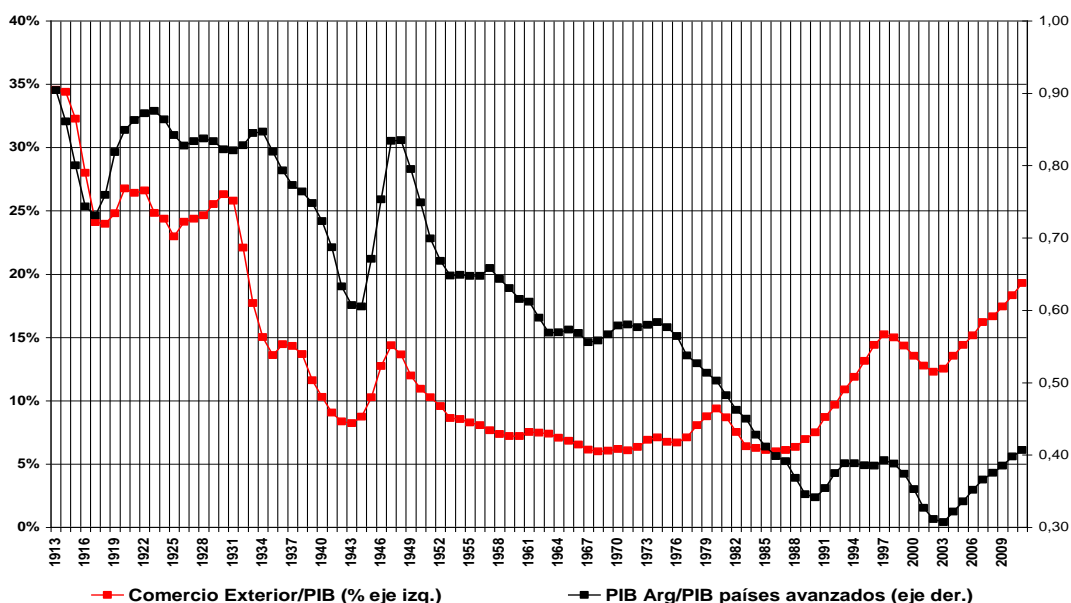
El retroceso experimentado en los últimos años

El retroceso reciente de la Argentina en estas materias comenzó con el restablecimiento de los derechos de exportación y controles de cambio en 2002. Estas medidas, que podrían haberse justificado como excepcionales y propias de una grave crisis económica, no solo se perpetuaron, sino que se profundizaron en los años siguientes. En 2008, el derecho máximo de exportación se llevó del 25 al 35% y en materia de importaciones, si bien no hubo aumentos masivos de aranceles, se instituyó un sistema de licencias o permisos previos emitidos de manera no automática y cada vez más discrecional por la Secretaría de Comercio. A partir de 2012, el control de cambios se extendió a la venta de divisas a los viajeros al exterior, a la remisión de utilidades y a las compras de divisas con fines de ahorro.

El grado de discriminación introducido por esta maraña de medidas es tal que en la actualidad (octubre de 2012) el tipo de cambio final (o sea, incluyendo derechos de importación) para una importación que deba liquidarse mediante una compraventa de bonos en dólares, triplica al tipo de cambio final (neto de derechos de exportación) que recibe un exportador de porotos de soja. Otro efecto ha sido un gran crecimiento de la conflictividad con muchas contrapartes comerciales y la frecuente denuncia del país ante organismos como la OMC (WTO) y otros para dirimir diferencias.

Tal como ha ocurrido con la aceleración de la inflación, el impacto negativo de las políticas proteccionistas de los últimos años en el crecimiento no ha sido inmediato, pero, como lo muestra de manera elocuente el Grafico ... , existe en el largo plazo una notable asociación entre el retraso del PIB per capita argentino (relativo al de los países avanzados) y el “cierre” de la economía medido por el cociente entre el comercio exterior y el PIB. Han sido los altos precios internacionales obtenidos en estos años por los commodities exportados por la Argentina los que han permitido sostener el valor en dólares de las exportaciones, pese al estancamiento de su volumen físico.

ARGENTINA: CIERRE DE LA ECONOMÍA Y RETRASO DE SU PIB PER CAPITA



Qué hacer

Las distorsiones que generan las exageradas medidas proteccionistas y de control de cambios que se están aplicando desde hace al menos cinco años inhiben las inversiones en los sectores de mayor productividad, incentivándolas en actividades ineficientes, incapaces de exportar bajo cualquier circunstancia. Contribuyen, además, a la incertidumbre sobre las reglas de juego que prevalecerán en el futuro.

Sería deseable, por lo tanto, que un futuro gobierno anunciara claramente la voluntad de eliminar en breve plazo la totalidad de las restricciones cuantitativas y cambiarias que gravan el comercio exterior del país, reteniendo tan solo una estructura de gravámenes “ad valorem” con alícuotas moderadas y cuya dispersión no exceda los diez puntos porcentuales.

Una vez alcanzado este punto, la recuperación de la confianza requiere que los inversores tengan una razonable certeza sobre la estabilidad de estas nuevas reglas de juego, para lo cual un camino que en otros países ha probado ser eficiente es la firma de tratados de los denominados de “libre comercio” con los principales “trading partners” del país.

5. REGULACIÓN (*REGULATION*)

El valor absoluto del índice que le correspondió a la Argentina en este capítulo en 2011 la ubica en el puesto 141 entre los 152 países relevados. Cuando se toma un índice “encadenado” para medir su evolución a lo largo del tiempo (variando, por lo tanto, el número de países en la muestra), la ubicación de la Argentina en 2011 mejora hasta el puesto 99. El “track record” de nuestro país en el largo plazo ha sido el siguiente: año 1980, puesto 91; año 1985, puesto 95; año 1990, puesto 105; año 1995, puesto 44; año 2000, puesto 52; año 2005, puesto 62; año 2010, puesto 102 y año 2011, puesto 99.

	Ranking global	Tamaño del gobierno	Sistema legal y derechos de propiedad	Moneda sana	Libertad para comerciar internacionalmente	Regulación
1980	84	38	52	102	55	91
1985	103	63	62	106	88	95
1990	95	41	37	108	73	105
1995	33	7	73	63	21	44
2000	34	17	71	5	51	52
2005	100	31	104	114	86	63
2010	110	67	105	115	90	102
2011	112	79	105	98	100	99

5.1. REGULACIÓN DEL MERCADO DE CRÉDITO

En esta particular materia en 2011 la Argentina quedó ubicada en el puesto 134.

La diversidad de instituciones, mercados, canales, mecanismos e instrumentos de *crédito* que posibilitan la utilización y aplicación (por parte de personas físicas o jurídicas) de recursos excedentes poseídos por terceros, el significativo volumen total de los recursos que se canalizan a través de estos medios y los extendidos plazos, grandes montos y bajos costos que pueden obtener los demandantes de financiación, constituyen uno de los aspectos que más claramente distinguen las economías desarrolladas de aquellas que no lo son, o que lo son en una medida menor. En sentido contrario, la *escasez* (o carencia) de canales, mercados, instrumentos, el relativamente pequeño volumen de recursos canalizados y la escasez de financiamiento accesible a largo plazo, no solo caracterizan al subdesarrollo sino que *son* una de sus causas y factores. En efecto, estos rasgos (que configuran cuadros de “raquitismo financiero”) impiden el acceso fluido y la rápida acumulación de capital físico y humano por parte de las personas físicas y de las empresas, que es lo mismo que decir que retardan el crecimiento individual y del conjunto.

En países de muy bajos ingresos, el raquitismo financiero puede deberse – al menos en parte – a las escasas posibilidades de ahorrar que tienen sus habitantes. Pero en la Argentina (como en otros países de ingresos medios en los que la escasez, la inestabilidad y el elevado costo del financiamiento vienen constituyendo desde hace décadas un serio obstáculo para el crecimiento), la evidencia es incontestable: Con un volumen de ahorro doméstico agregado más que suficiente para financiar una razonable acumulación de capital, la causa última o primer motor del raquitismo financiero y – consecuentemente – del subdesarrollo de su economía, es la inestabilidad jurídica, fiscal y monetaria.

Entre los principales factores de inestabilidad y raquitismo financiero no se halla la regulación prudencial de la banca y de los mercados de capitales, la que no se diferencia en mucho de las vigentes en el mundo desarrollado. Cabe en cambio mencionar:

- La persistencia de *prácticas tributarias, políticas de gasto y endeudamiento público* que terminan distorsionando la tasa de interés real, los precios relativos y – en última instancia – la competitividad de las empresas privadas.
- La *ausencia de una moneda nacional* que sirva de “unidad o medida de denominación y valor” para derechos y obligaciones y el consecuente y riesgoso uso de la moneda extranjera a dichos efectos.
- La inestabilidad y volatilidad de las condiciones generales de la economía, incluyendo particularmente la *inseguridad jurídica resultante de casos frecuentes de violaciones contractuales* originadas en decisiones del sector público.

- Las demoras y dificultades para ejecutar judicialmente obligaciones y garantías, resultado de *la vigencia de leyes y prácticas jurídicas excesivamente favorables a los deudores*, y
- La *ausencia de mercados secundarios profundos* que aseguren liquidez a los instrumentos de financiación de mediano o largo plazo.

La experiencia ha mostrado claramente como *estos factores* (de inestabilidad) *inhiben* tanto a la punta *inversora/acreedora* de los mercados de financiamiento, como a las partes *tomadoras/deudoras*:

- Para los acreedores o inversores, aquellos factores de inestabilidad operan (a través de *devaluaciones, licuaciones, congelamientos, moratorias*, etc.) como una amenaza permanente sobre sus derechos e intereses, promoviendo una persistente huida de ahorros locales hacia instrumentos y mercados externos, o bien, su inversión directa en activos físicos.
- Para los tomadores de fondos o deudores, aquellos mismos factores de inestabilidad – a través de su impacto distorsivo sobre *la tasa de interés real, los descalses de plazos y de monedas y la “ratio” de precios “comerciables/no comerciables” o “tipo de cambio real”* – ponen frecuentemente en riesgo su misma supervivencia⁵.

A estas cuestiones, que han caracterizado a la Argentina durante décadas, se ha superpuesto en 2009 la eliminación del sistema jubilatorio de capitalización inaugurado en 1994. Si bien este sistema tenía aspectos que merecían ser corregidos, constituía una base mínima de oferta de crédito a largo plazo. El gobierno argentino prefirió liquidarlo, apropiarse de sus recursos y regresar al sistema de reparto (“pay as you go”) de manera compulsiva. También se superponen los irresueltos problemas de la deuda pública en default (“hold-outs”) y el Club de París.

Además de la recreación de condiciones generales de seguridad jurídica y moderación de las políticas fiscales y de la re-introducción de un sistema jubilatorio de capitalización, una medida que podría contribuir a la generación de crédito a largo o mediano plazo sería la introducción de legislación que facilitara el uso de instrumentos financieros ajustados por inflación. Bien legislados y contando con un sólida medida de la variación del nivel general de precios⁶, los *instrumentos indexados* pueden actuar como sustitutos (imperfectos, pero sustitutos al fin) de una moneda nacional creíble. Se deberán extremar los cuidados para que la práctica no se

⁵ “Bienes comerciables o transables” y “bienes no comerciables o no transables” son expresiones simplificadas que aluden (la primera) a los bienes de producción doméstica relativamente más expuestos a la competencia con bienes producidos en otros países y (la segunda) a los bienes de producción doméstica relativamente menos expuestos a tal competencia.

⁶ Suponiendo la superación de la situación en el Instituto Nacional del Estadísticas y Censos

extienda al sistema de precios y salarios, limitándose estrictamente al universo de las obligaciones financieras. Un posible camino pasaría por la creación – como se hizo en Chile – de una unidad monetaria de denominación “ad hoc” restringida a créditos y obligaciones financieras.

5.2. Regulación del mercado de trabajo

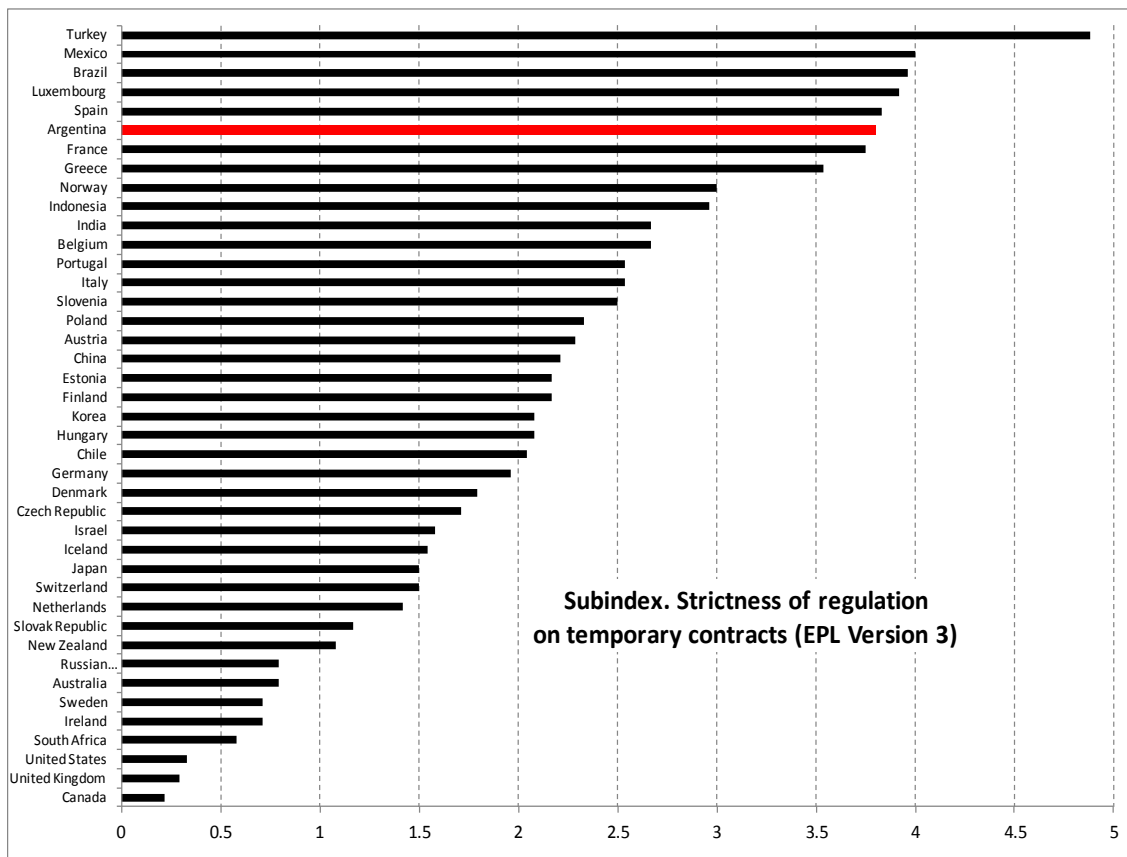
En 2011 en esta área la Argentina quedó ubicada en el puesto 118.

Desde antes de acceder a la presidencia de la Nación en 1946, el otorgarle alto poder a los sindicatos de trabajadores fue una característica central del movimiento político peronista. La legislación que desde entonces ha regulado el accionar de los sindicatos y las relaciones entre empleados y empleadores se inspiró en el “codigo del lavoro” que rigió en la Italia fascista anterior a la segunda guerra mundial. Si bien esta legislación no prohíbe la existencia de múltiples sindicatos, solo a uno por rama de actividad se le reconoce el status legal (“personería gremial”) otorgándole el monopolio de negociar salarios y condiciones de trabajo que se convierten en obligatorios para todas las firmas y trabajadores de la actividad, estén o no estos últimos afiliados al sindicato en cuestión. Con la misma inspiración se legisló un contrato de trabajo altamente inflexible, una nutrida cantidad de aportes y contribuciones a la seguridad social que operando como un verdadero impuesto al trabajo formal, introduce un enorme brecha entre lo que percibe el empleado (el salario de bolsillo) y el costo para el empleador (costo laboral), un costoso régimen de indemnización por despido y una fuero judicial laboral que falla sistemáticamente a favor de los empleados y sus sindicatos. Cabe finalmente acotar que si bien el peronismo gobernó formalmente a la Argentina durante 35 de los últimos 68 años (1946-2012), o sea, poco más de la mitad, ninguna de las administraciones no-peronistas (militares o del partido radical que gobernaron durante 33 años) alteró de manera significativa el esquema descripto.

Evolución reciente

Las mayores carencias de flexibilidad para los empleadores se encuentran en las normas que regulan el empleo temporario y el costo del despido. Un estudio acerca de la protección relativa al despido en Argentina realizado por FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) sobre la base del índice EPL (Employment Protection Legislation) que habitualmente se calcula para países de la OECD, muestra a la Argentina entre las economías con mayores restricciones regulatorias en contratos temporarios (ver chart). En los hechos no existen prácticamente mecanismos aceptados en la Argentina para la contratación temporaria, excepto pasantías de jóvenes y otros casos de menor importancia. La justicia laboral transforma

habitualmente todo reclamo por contratos temporarios en contratos por tiempo indeterminado, por lo que la práctica habitual es la de no utilizar estos contratos.



En regulaciones referidas a negociación colectiva y empleo por tiempo indeterminado, Argentina tiene también un nivel elevado de regulación, pero se encuentra en general cerca de la mitad de la tabla entre estos países. En la década del 2000 no hubo ningún avance en materia de desregulación tanto en materia de contratación temporaria como para contratos indeterminados. Diversas normas legales aumentaron marginalmente el costo de despido, por lo que el costo de contratación se elevó por esta componente (aumento de costo de ruptura), así como por aumentos en otros conceptos (riesgos laborales, cuya prima se elevó significativamente por la ampliación de la cobertura y la reducción de competencia).

Los aportes mandatorios sobre los salarios fueron sucesivamente elevados a los niveles existentes a comienzos de la década de 1990 (previo a la reforma del sistema de pensiones que se introdujo en 1994), en particular para empresas “grandes”, un concepto que fue abarcando cada vez más empresas al no actualizarse los límites de facturación en un contexto de inflación.

En materia de cargas sociales (o impuestos al trabajo) cabe también mencionar que hacia 2008 se eliminó el tope sobre los salarios por los que las empresas deben abonar sus aportes, de modo que con ello aumentó el costo de contratar trabajadores calificados por tiempo indeterminado. Para las empresas “grandes” así definidas la diferencia entre el salario neto del trabajador y el costo para la empresa considerando sólo los impuestos y cargas generales es de 65.4%, de modo que el tax wedge (la inversa) es de 53%: ese es el premio bruto por evadir las cargas y contribuciones. Dicho premio era del orden de 42% a fines de los '90 tras diversas reformas laborales. El resultado de este costoso régimen impositivo es que entre una tercera y una cuarta parte de los asalariados en relación de dependencia trabajan en condiciones de informalidad, lo que significa tanto para ellos como para sus empleadores un alta fuente de inseguridad material y jurídica.

Qué hacer

La Argentina se debe una profundísima reforma de su legislación sindical y laboral. La misma debe apuntar a descentralizar la negociación entre empleados y empleadores, reducir de manera considerable los impuestos al trabajo, recrear un sistema de pensiones basado en la capitalización del ahorro, abrir de manera significativa las posibilidades de empleo temporario y sustituir la indemnización por despido por un sistema de seguro de desempleo. Solo así la creación de empleos formales tendrá el dinamismo del que hoy carece.

CONCLUSIÓN

Todos los indicadores de libertad económica en la Argentina han experimentado graves retrocesos en lo que va del siglo XXI. La crisis de la deuda pública y la corrida bancaria de fines de 2001 abrieron paso al gobierno que declaró el “default”. En 2002 se devaluó la moneda en proporciones sin precedentes, se legislaron masivas rupturas de contratos, se introdujo el control de cambios y los impuestos a las exportaciones. Si las medidas de fines de 2001 y de 2002 pueden explicarse o atribuirse a la conmoción resultante de una gravísima crisis económica, lo que ocurrió desde 2003 en adelante no tiene siquiera esa excusa. Haciendo una errónea lectura de la crisis y sus causas y alardeando de un manifiesto desprecio por los derechos individuales y los principios de libertad consagrados en la Constitución, los gobiernos posteriores a 2002 profundizaron el intervencionismo y fueron demoliendo de manera sistemática la mayoría de las reformas en pro de la libertad económica que se habían logrado en la década anterior.

El gasto público agregado pasó del 30% al 45% del PIB; se confiscaron fondos jubilatorios privados y empresas que habían sido privatizadas; la independencia judicial y la protección del derecho de propiedad fueron objeto de numerosos ataques desde los poderes ejecutivo y legislativo; el déficit fiscal y la inflación fueron aumentando gradualmente hasta tornarse nuevamente fenómenos endémicos; las trabas e impuestos al comercio exterior, así como las regulaciones en todos los mercados, se han multiplicado como hongos. Como si fuera poco, estos gobiernos han desatendido áreas principales de la acción del Estado, no habiéndose logrado ningún avance significativo en la lucha contra el delito individual, la corrupción y el crimen organizado.

Los responsables de estas políticas argumentan que en diez años (2003-2012) el PIB creció un 65%, a una tasa anual promedio del 5,1%. Esta comparación es engañosa por tomar como base el año 2002, en el que la economía se hallaba sumida en una profunda recesión. Si se compara el PIB de 2012 con el de 1998, la tasa anual de crecimiento se reduce a un modesto 2,1% anual. El brillo superficial de la economía en esta última década solo se debe a hechos circunstanciales, como la crisis de 2002, los altos precios que desde entonces han obtenido los commodities exportables de la Argentina, la prevalencia de tasas de interés prácticamente nulas en los países avanzados y las masivas inversiones concretadas en la década de los 90.

Con este conflictivo trasfondo, la Argentina tiene por delante el desafío de reconstruir sus libertades económicas, comenzando por una correcta lectura de sus frustraciones históricas y estudiando con inteligencia los aciertos y errores de otras naciones, cercanas o lejanas, que progresan a pasos agigantados armonizando el indispensable rol regulador del estado con la libertad y potencialidad del genio individual.

