

## **Pandemia. Coyuntura crítica y oportunidad para revertir la decadencia de Argentina**

### **Resumen**

La hipótesis es que la decadencia de Argentina es fundamentalmente institucional. La mayor degradación institucional lo es en relación con el Poder Judicial, con el federalismo, y con la legislación laboral. Las instituciones económicas siguieron la suerte de las instituciones políticas.

El objetivo de este trabajo es verificar el cumplimiento de la hipótesis a través del análisis de hechos políticos y económicos que determinaron cambios significativos en las instituciones. Se distinguen dos épocas: en la primera -1854-1943- Argentina estableció instituciones políticas y económicas inclusivas. Hay dos períodos: 1854-1930, el PIB creció al 4,61% anual promedio, lo que colocó a Argentina entre los principales países del mundo. El segundo -1930-1943- caracterizado por la Gran Depresión (y Segunda Guerra), los gobiernos intervienen subsidiariamente en los mercados.

La segunda época, desde 1943, se caracteriza por el inicio y consolidación de un modelo populista/corporativo. Entre 1998-2013 el PBI creció sólo al 2,2 % anual, con estancamiento desde entonces y fuerte caída en 2020, lo que marca el agotamiento del modelo.

La pandemia, pero sobre todo la “cuarentena” (“eterna”) agravó la crisis y la decadencia. Por ello, se propone aprovechar esta “coyuntura crítica” para acordar políticas de estado que restituyan instituciones políticas y económicas inclusivas.

Clasificación JEL: N46; O54

Palabras clave: instituciones; Poder Judicial; federalismo; legislación laboral; políticas de estado.

## **Pandemic. Critical juncture and opportunity to reverse the decline of Argentina**

The hypothesis is that Argentina's decline is fundamentally institutional. The greatest institutional degradation is in relation to the Judiciary Power, federalism, and labor legislation. Economic institutions followed the fate of political institutions.

The objective of this paper is to verify the hypothesis's fulfillment through the analysis of political and economic facts that determined significant changes in institutions. Two periods are distinguished: in the first -1854-1943- Argentina established inclusive political and economic institutions. There are two periods: 1854-1930, GDP grew at a 4.61% annual, average, which placed Argentina among the main countries in the world. The second -1930-1943- characterized by the Great Depression (and War World II), governments intervened subsidiarily in markets.

The second period, since 1943, is characterized by the beginning and consolidation of a populist / corporate model. Between 1998-2013 the GDP grew only at a 2.2% per year, with stagnation since then and a sharp fall in 2020, which marks the exhaustion of the model.

Pandemic, but especially the ("eternal") "quarentine" (lock down) worsened the crisis and decline. Therefore, it is proposed to take advantage of this "critical juncture" to agree on state policies that restore inclusive political and economic institutions.

JEL classification: N46; O54

Keywords: institutions; Judiciary Power; federalism; labor legislation; state policies

## **Pandemia. Coyuntura crítica y oportunidad para revertir la decadencia de Argentina**

### **1. 1. Introducción. Pandemia y cuarentena. Consecuencias sobre la economía e instituciones**

Por primera vez en el mundo hay una guerra no entre países o regiones, sino ante un enemigo invisible a simple vista: el virus Covid-19, devenido en pandemia, la cual ha causado ya una enorme cantidad de muertes y, según los expertos –epidemiólogos- dado que aún no hay vacuna contra este virus, la alternativa es el llamado “distanciamiento social”, con la excepción de aquellas actividades necesarias para el mantenimiento – justamente- de la salud pública. Pero, el distanciamiento social cuando es obligatorio (“cuarentena”) causa una enorme disminución en la actividad económica, cuya cuantía depende de cuan estricta y cuan larga sea la cuarentena. Ello plantea un dilema (*trade off*) entre salud pública y economía. Nadie duda que lo que hay que privilegiar es la salud, principalmente minimizar la cantidad de muertes. Pero, cómo salvar la economía, porque su colapso iría principal y paradójicamente en contra de la salud pública. Ergo, ello obliga a buscar un equilibrio entre salud pública y economía. Salud versus economía es un falso dilema.

Con cuarentena no cabe otra que el estado auxilie a los sectores sociales más desprotegidos económicamente, pero fundamentalmente al sector privado, las empresas y emprendedores. En el caso de Argentina ello se complica debido a que el llamado “sector informal” (la economía en negro) se estima en un 40 %, como mínimo. Este es el sector más difícil de auxiliar, pues muchos de los actores no están registrados dentro de las ayudas habituales que viene prestando el estado, en sus distintos niveles, aunque fuertemente el estado nacional. Ello genera un gasto enorme en todos los países por encima del presupuesto corriente, que elevaría el déficit fiscal del gobierno nacional del 0,4 % del año 2019 al 8 % del PBI para el año 2020. Respecto al financiamiento hay que hacer notar la dificultad de Argentina para colocar deuda, tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales, que marcan la diferencia con los demás países. Aquí la financiación del déficit que produce la pandemia –pero sobre todo la cuarentena- se financia sólo con emisión de moneda; es decir, con impuesto inflacionario.

Respecto a la caída de la actividad económica derivada de la pandemia (lo cual ocurre en todo el mundo) pero, sobre todo por la “cuarentena”, sería en Argentina de unos 10 puntos porcentuales del PBI, en el orden de la crisis de los años 2001/02, con el agravante –a diferencia de aquella- que hay ramas de la producción que han tenido 0 (cero) actividad en los primeros meses de la cuarentena. Sin embargo, no sería la mayor de la historia económica de Argentina, ya que la caída del PBI debido a la crisis de los años 30 sería superior al 12%. Según las tablas de Angus Madisson, en Argentina el PBI p/h, entre 1929 y 1933 cayó el 17,08%, mientras que en el mismo período en los EEUU cayó el 32,67%.

Estamos, pues, insertos en una crisis o “coyuntura crítica”, en la terminología de Acemoglu y Robinson (2012) (A y R (2012)). No sólo Argentina, sino el mundo entero. ¿Para dónde está yendo el mundo, cómo seguirá y cómo quedarán las instituciones políticas y las económicas cuando pase la pandemia y, en nuestro caso, Argentina? Cabe el interrogante desde el punto de vista político, en primer lugar, y luego desde el punto de vista económico, ya que las instituciones políticas condicionan a las instituciones económicas: ¿éstas serán más o menos inclusivas, o más o menos extractivas? Dicho de otra manera, las instituciones políticas garantizarán más o menos los derechos de las personas; ¿el mundo irá por más o por menos democracia y república? Consecuente con

ello: ¿las instituciones económicas serán más pro mercado o menos?; ¿el estado avanzará sobre el sector privado –con menor actividad productiva- con una mayor carga impositiva?

En cuanto a Argentina, el Presidente de la Nación adoptó el criterio que el gobierno será juzgado por la menor cantidad de muertes y -siguiendo los consejos de los médicos decretó una cuarentena prematura que se ha ido prorrogando, tratando de minimizar las consecuencias del covid 19. Al principio el Presidente salió fortalecido, pero ese apoyo ha ido disminuyendo a medida que ha avanzado la “cuarentena”, por las siguientes cuestiones: alta cantidad de infectados y de muertes; muy alta en relación con países que no han hecho cuarentena, o cuarentena leve; fuerte caída de la actividad económica; avasallamiento de los derechos de los ciudadanos que consagra la Constitución -no sólo en cuanto a la libertad de las personas y a su derecho a trabajar- a través de decretos de necesidad y urgencia (DNU). Por otro lado, proyectos de estatizaciones, pero principalmente cuestiones que no tienen relación con la pandemia, sino a necesidades de un sector del oficialismo en relación con la justicia, tales como: proyectos del Poder Legislativo (PL) (sobre todo del Senado) de avanzar sobre el Poder Judicial (PJ): cambiar el número de Ministros de la Corte, como también respecto a traslado de jueces de los tribunales inferiores; sobre el Ministerio Público, etc.; o sea, una degradación de las instituciones políticas y económicas, y un aprovechamiento no republicano de la “coyuntura crítica” por parte de poderes de la república, lo que agrava la crisis económica y la decadencia de Argentina.

## 1. 2. Sobre instituciones políticas y económicas

“El marco político-institucional genera las reglas de juego que tienden a favorecer o desfavorecer el desarrollo humano y el crecimiento económico y social de una región o país. Ello, a través del grado de libertad y protección que gozan las personas, de la garantía de los derechos de propiedad, de la libertad de contratación de los factores de la producción y del comercio interior y exterior, etc.” (Colomé y Gumierato, 2009:17).

“Una institución es una forma de organización social, sea de tipo privada o pública, que cumple una función específica en la sociedad, y que obedece a unas normas y una estructura de roles que sus miembros deben respetar para cumplir su misión. Hay dos tipos de instituciones: las naturales (la familia) y las establecidas por la legislación. Creo que si miramos el problema desde el punto de vista económico hay dos instituciones que se identifican con el desarrollo económico: el derecho de propiedad y el cumplimiento de los contratos, así como la estabilidad de las normas o la previsibilidad de los cambios. No existe incentivo a producir si estoy pendiente de que venga alguien y me quite el producido de mi trabajo, ya que se vive en anarquía total. El primer paso hacia el funcionamiento de las instituciones es el del *stationary bandit*, que se da cuenta que le conviene más llevarse una parte de mi trabajo, pero no la totalidad. Si tengo un tambo se llevará una parte de la leche, me dejará la otra parte para que sobreviva y nunca tocará mis vacas, porque de esa forma se asegura una corriente de ingresos en forma permanente (Olsson) y se coloca en una situación mejor que en la anarquía anterior. Este es el primer paso para asegurar un tipo de ordenamiento que promueve la producción”<sup>1</sup>.

Acemoglu y Robinson sostienen que “El éxito económico de los países difiere debido a las diferencias entre sus instituciones, a las reglas que influyen en cómo funciona la economía y a los incentivos que motivan a las personas” (A y R, 2012: 95). También, que “La política es el proceso mediante el cual una sociedad elige las reglas que la gobernarán. Las instituciones políticas de una sociedad son un elemento determinante del resultado de este juego” (A y

---

<sup>1</sup> Alfredo Martín Navarro: en Comentario a este trabajo.

R 2012:102). Y, respecto a las instituciones, dicen: “Denominamos instituciones políticas inclusivas a aquellas que están suficientemente centralizadas y que son pluralistas. Cuando falle alguna de estas condiciones, nos referiremos a ellas como instituciones políticas extractivas. Existe una fuerte sinergia entre las instituciones económicas y las políticas. Las instituciones políticas extractivas concentran el poder en manos de una élite reducida y fijan pocos límites al ejercicio de su poder. Las instituciones económicas a menudo están estructuradas por esta élite para extraer recursos del resto de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones económicas extractivas acompañan de forma natural a las instituciones políticas extractivas. De hecho, deben depender inherentemente de las instituciones políticas extractivas para su supervivencia. Las instituciones políticas inclusivas, que confieren el poder ampliamente, tenderían a eliminar las instituciones económicas que expropiaban los recursos de la mayoría, levantan barreras de entrada y suprimen el funcionamiento de mercados que solamente benefician a un número reducido de personas” (A y R 2012:103/104).

Acemoglu y Robinson sostienen que las instituciones políticas y económicas extractivas se retroalimentan entre sí: “las instituciones políticas permiten que las élites controlen el poder político para elegir instituciones económicas con menos limitaciones o fuerzas que se opongan. También permiten que las élites estructuren las futuras instituciones políticas y su evolución. A su vez, las instituciones económicas extractivas enriquecen a esas mismas élites, y su riqueza económica y su poder ayudan a consolidar su dominio político... Evidentemente, la implicación es que las instituciones políticas y económicas extractivas se apoyan entre sí y tienden a perdurar” (A y R 2012:104).

“Las instituciones económicas inclusivas, a su vez, se forjan sobre bases establecidas por las instituciones políticas inclusivas, que reparten ampliamente el poder en la sociedad y limitan su ejercicio arbitrario. Estas instituciones políticas también dificultan que otras personas usurpen el poder y socaven las bases de las instituciones inclusivas. Quienes controlan el poder político no pueden utilizarlo fácilmente para establecer instituciones económicas extractivas en beneficio propio. Y estas instituciones económicas inclusivas, a su vez, crean un reparto más equitativo de los recursos, facilitando la persistencia de las instituciones políticas inclusivas” (A y R:105).

Para expresarlo en relación con la organización política de los países, las instituciones políticas inclusivas son aquellas que se corresponden con el funcionamiento pleno de las instituciones de la república y con la democracia; esto es, que haya plena independencia de los poderes del estado, fundamentalmente, un poder judicial fuerte (y eficiente) que garantice los derechos de los ciudadanos que consagra la constitución; con una democracia de alta calidad: en la cual los partidos políticos –organos fundamentales en las democracias representativas- practiquen la democracia interna y la transparencia en la recaudación y uso de los fondos; haya alternancia en los cargos ejecutivos de la república (y no se practiquen “chicanas” que vulneren este requisito, tal como que los esposos se sustituyan entre sí en esos cargos). Un estado cuyas instituciones políticas sean inclusivas y que cumpla con las funciones que le son inherentes, esto es, la provisión de los bienes públicos y semi públicos (otorgando subsidios sólo a los necesitados debidamente comprobados, fomentando la cultura del trabajo), que para el cumplimiento de estas funciones se nutra de agentes en función de méritos, garantiza el ejercicio pleno de la iniciativa privada (en la cual se practica naturalmente la meritocracia) en una organización económica a través del mercado, definen instituciones económicas inclusivas.

Instituciones políticas extractivas se corresponden con el modelo populista/corporativista; ello consagra instituciones económicas extractivas, esto es: la intervención directa en los mercados -alterando precios y tasas de ganancias- mediante

impuestos que extraen recursos de los sectores productivos altamente competitivos, a favor del estado -que normalmente los gasta a discreción- direccionándolos a objetivos políticos (transferencias a provincias y/o municipios), subsidia a sectores de la población que aseguren su continuidad en el poder, y a sectores de la producción no competitivos, con igual propósito. Respecto a la definición de populismo, Gerchunoff, Rapetti, y de León (2020:300) dicen: “El concepto de populismo es amplio y borroso. Las definiciones son varias y no siempre precisas: La dimensión sobre la que se aplica es amplia. Abarca acciones (y reacciones) en el terreno político y en el económico. En la dimensión política, la literatura suele calificar como populistas a gobiernos que presentan algunos de los siguientes atributos, o quizás todos: están encabezados por un líder carismático, tienen una orientación nacionalista, se montan sobre movimientos políticos con alguna o mucha independencia de los partidos tradicionales, se autodesignan representantes del pueblo sin intermediarios, son desafiantes de las élites y corporaciones económicas y exhiben tendencias autoritarias”. Luego de un análisis –que califican de no exhaustivo- pero que es muy ilustrativo en cuanto a citas de reconocidos economistas, dicen: “Nos es útil destacar dos aspectos de la caracterización del populismo económico que se extrae de ellos. El primero es que se han enfocado mayormente en experiencias de populismo “macroeconómico”: casos en los que la conducción de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal conllevan un exeso de gasto agregado y público que se traduce en déficits gemelos –fiscal y de cuenta corriente del balance de pagos- que terminan derivando en devaluaciones y crisis. El desequilibrio macroeconómico aparece, entonces, como un síntoma emergente de la aplicación de políticas populistas. El segundo aspecto es central para este trabajo. El populismo económico es considerado como una estrategia conducida desde el Estado y condenada al fracaso, una estrategia miope que en su propia naturaleza contiene inconsistencias que lo hacen insostenible en el tiempo” (Gerchunoff, Rapetti, y de León (2020:301).

**Hipótesis.** La hipótesis de este ensayo es que la decadencia de Argentina es fundamentalmente institucional. Una derivación de las prácticas republicanas y democráticas hacia un modelo populista/corporativista, pasando de instituciones inclusivas a extractivas. La mayor degradación en las instituciones políticas lo es en relación con el Poder Judicial (PJ), con el federalismo, y con la legislación laboral. Con relación al PJ un debilitamiento (“disciplinamiento”) respecto al Poder Ejecutivo (PE), pero también al Poder Legislativo (PL) -causando un significativo deterioro en las garantías que consagra la Constitución- fundamentalmente a partir de la asunción como presidente del General Juan D. Perón en 1946; con relación a la degradación del federalismo, por el avance del gobierno nacional sobre la potestad tributaria de las provincias, lo que le permite hacer populismo, comprando voluntades tanto políticas como de los ciudadanos; y con respecto a la legislación laboral, por las consecuencias económicas y políticas del poder otorgado al sindicalismo, lo que comienza con las disposiciones emitidas desde la Secretaría de Trabajo a partir de 1943. Las instituciones económicas siguieron la suerte de las instituciones políticas.

**Objeto-metodología.** En base a períodos político institucionales observados en Colomé (2016a) y a las épocas y períodos en las instituciones económicas determinados en Colomé (2016b), en este ensayo se profundiza en el análisis de hechos políticos y económicos que determinaron cambios significativos en las instituciones, principalmente en relación con el PJ -especialmente con la CSJ-, con el federalismo, y con la legislación laboral. Se enfatiza que sólo se analizan hechos por los cuales se generan políticas o disposiciones que alteren significativamente las instituciones. Por ello no se analiza en detalle lo ocurrido durante cada período presidencial (hay presidentes a los que no se los menciona; no es que se los ignore, simplemente porque no ha habido motivo); en cambio,

hay períodos en los cuales el análisis es detallado y extenso debido a que es necesario explicar la exégesis de alguna política que produzca un cambio significativo en una institución. Este análisis se efectúa en las secciones 2 y 3, partiendo de instituciones inclusivas descubrir cómo se fue derivando a instituciones extractivas. En la sección 4 se explicitan las conclusiones principales, se aportan reflexiones, y se formula propuesta para revertir la decadencia.

## **2. Primera época. Instituciones inclusivas**

### **2.1. Establecimiento y consolidación de instituciones inclusivas. El período 1854-1930.**

La primera conclusión en Colomé (2016a) es que “Argentina fue gestando desde la Revolución de Mayo y, especialmente en los años inmediatos a ella, instituciones políticas republicanas y democráticas formales. El federalismo, luego de una insinuación hacia ese régimen por parte de la llamada Primera Junta en los días inmediatos a aquel acontecimiento, fue abortado por ese mismo gobierno casi inmediatamente, surgiendo luego de hecho. La república democrática y federal queda consolidada por la Constitución de 1853, con una observancia formal respecto a la sucesión presidencial, Congreso de la Nación, Corte Suprema de Justicia, gobiernos provinciales y municipales, luego de 1862...” “La democracia se perfecciona con la Ley Sáenz Peña en 1912. En las categorías de Acemoglu y Robinson (2012) Argentina había alcanzado instituciones políticas formales inclusivas, con alto grado de observancia. Estos autores señalan que instituciones políticas inclusivas generan también instituciones económicas inclusivas, y ese parece haber sido el caso”. Ello se confirma en Colomé (2016b).

Instituciones políticas inclusivas -se han definido más arriba- existen cuando se manifiesta la vigencia plena de un régimen democrático republicano, cuyos principios fundamentales están consagrados para Argentina ya en el Preámbulo de la Constitución de 1853, explicitados en cuanto a los derechos de las personas en el artº 14; esto es, el resguardo de la libertad y seguridad de las personas, la garantía de los derechos de propiedad, el ejercicio de cualquier industria lícita, condiciones necesarias para el desarrollo de instituciones económicas inclusivas: esto es, la plena libertad en los mercados. La vigencia de estas instituciones políticas y económicas inclusivas dieron como resultado (aún con conflictos económicos y sociales puntuales, y con sus eventuales caídas debido a los ciclos económicos internacionales) el fuerte y sostenido crecimiento y desarrollo económicos y sociales hasta principios de la década de 1930; el producto interno bruto (PIB) creció al 4,61% anual promedio, y al 5,15% en el subperíodo 1880-1930, lo que colocó a Argentina a principios del siglo XX entre los principales países del mundo en cuanto a crecimiento económico, ingreso per cápita e indicadores de carácter social, especialmente educación. Califico a este período como el de la república federal, liberal-conservadora.

### **2.2. Crisis política y económica: su repercusión sobre las instituciones. El período 1930-1943**

La crisis financiera que comenzó el 29 de octubre de 1929 en los Estados Unidos de América (EEUU) derivó en un quiebre para la economía mundial que produjo fuertes caídas en la actividad económica conocida como la “Gran Depresión” de la década de 1930. Como consecuencia de ello la mayoría de los países (principalmente los más desarrollados) adoptaron medidas proteccionistas. Los precios de los commodities agrícolas cayeron fuertemente motivo por el cual los EEUU –y también algunos países de Europa- adoptaron medidas de protección de sus agriculturas, principalmente a través de “precios sostén”. Por otro lado, prueba de lo dicho arriba sobre derivaciones de las

crisis es que hubo importantes cambios políticos en el mundo en la década de 1930; para citar sólo el más significativo: el surgimiento del nacional socialismo -con Adolf Hitler- en Alemania. El fascismo -con Benito Mussolini- surge en Italia en 1922, relacionado con la crisis de la Primera Guerra Mundial. Esto es, gobiernos populistas y de extrema derecha, con las consecuencias nefastas ampliamente conocidas.

## **2. 2. Crisis política y económica: su repercusión sobre las instituciones. El período 1930-1943**

La crisis financiera que comenzó el 29 de octubre de 1929 en los Estados Unidos de América (EEUU) derivó en un quiebre para la economía mundial que produjo fuertes caídas en la actividad económica conocida como la “Gran Depresión” de la década de 1930. Como consecuencia de ello la mayoría de los países (principalmente los más desarrollados) adoptaron medidas proteccionistas. Los precios de los commodities agrícolas cayeron fuertemente motivo por el cual los EEUU –y también algunos países de Europa- adoptaron medidas de protección de sus agriculturas, principalmente a través de “precios sostén –derrocamiento del presidente constitucional Dr. Santiago Derqui- y de la incorporación definitiva de la provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina) en casi setenta años –con algunos muy importantes, el mayor, la llamada “Revolución del 90”- que no se resolvió por el juego de las instituciones de la República.

En relación con la segunda de las hipótesis de este ensayo -la degradación del federalismo- el gobierno provisional del General Uriburu produce un hecho de enorme trascendencia institucional<sup>2</sup>: establece por decreto-ley del 19 de enero de 1932 el impuesto a los réditos<sup>3</sup>; un impuesto de “emergencia” con vigencia por tres años, desde el 1° de enero de 1932 hasta el 31 de diciembre de 1934, invadiendo atribuciones no delegadas por las provincias al gobierno federal. En efecto, la facultad de cobrar impuestos –salvo “los derechos de importación y exportación de las Aduanas”- era exclusiva de las provincias según el artículo 4 de la Constitución (y lo sigue siendo en relación a los impuestos directos –no así de los impuestos indirectos- luego de la reforma de 1994). Aunque, más adelante el mismo artículo faculta al “Congreso general”, artículo 64. “Corresponde al Congreso...inciso 2. “Imponer contribuciones directas por tiempo determinado y proporcionalmente iguales en todo el territorio de la Confederación, siempre que la defensa, la seguridad común y bien general del Estado lo exijan”. No caben dudas que estos requisitos extremos se reunirían debido a las graves consecuencias económicas y financieras de la Gran Depresión (habían disminuido significativamente los impuestos externos debido a la fuerte caída de las exportaciones e importaciones, y ante la dificultad de conseguir empréstitos), pero lo hacía un gobierno provisional, no funcionando el Congreso. Como hecho positivo, se establecía el impuesto más progresivo del sistema tributario a semejanza de lo que habían hecho los países más avanzados; incluido los EEUU –la mayor república democrática y federal del mundo- que lo había establecido en 1913, pero que previo a ello se debió modificar la Constitución federal.

Sólo un mes más tarde -y año y medio de gobierno provisional- el 20 de febrero de 1932, asume como presidente constitucional (con la proscripción del expresidente Marcelo T. de Alvear<sup>4</sup>, no del radicalismo) el General Ingeniero Agustín P. Justo. En relación con el impuesto a los réditos el Presidente Justo envió –a poco asumir- al

---

<sup>2</sup> Previo a ello el Gobierno Provisional, con fecha 15 de octubre del año 1931, establece otro “impuesto interno”, el Impuesto a las transacciones (un impuesto a las ventas, precursor del impuesto al valor agregado –IVA), el que fue luego sancionado por ley 11587.

<sup>3</sup> Por sugerencia de Raúl Prebisch.

<sup>4</sup> Ibáñez Padilla (2012:224) dice “José Félix vetó su candidatura, para impedir “... *que los elementos o factores principales del sistema que se destruyó volvieran a ocupar posiciones que les permitirían una reacción a fin de reconstituir lo derrocado.* - Decreto del Poder Ejecutivo del seis de octubre de 1931.- Fuente: Ismael Busich Escobas, Ob. Cit.”.



Congreso de la Nación un proyecto que se discutió en la Cámara de Diputados el 23 abril de 1932, junto a otro enviado por la minoría. La cuestión constitucional —el de ser un impuesto directo no delegado constitucionalmente al poder central— se “justificó” constitucionalmente tomando como antecedente que “en uso de las facultades que le atribuyó el Acuerdo de San Nicolás para dictar las leyes orgánicas que necesitaba el país, el Congreso Constituyente sancionó en 1854 una contribución territorial para toda la Nación, del 4 por mil sobre todo bien raíz, y por un término mucho menos preciso que el determinado en los despachos de la comisión” (Diego, S. 1938:120). El impuesto se aprobaba (ley 11.586) con la condición que sería coparticipable a las provincias (y este sería el motivo principal por el cual las provincias renunciaron este derecho en favor del gobierno federal). “Una ley determinará cómo deberá repartirse a partir del 1° de Enero de 1934, entre la Nación y las provincias el producido del impuesto.- Si a esa fecha no hubiera sido sancionada esa ley se considerará derogado este impuesto” (Diego, S. 1938: 121). Por esta ley también se creó la Dirección de Impuesto a los Réditos, encargada de su aplicación y del impuesto a las transacciones. Como ya se dijo, no caben dudas que se reunirían los requisitos del artículo 67, inciso 2, además se establecía por el término de tres años, por lo que por este acto el Congreso estaba actuando a derecho con lo que prescribe la Constitución y sancionando el mejor de los impuestos posibles. Lo que se objeta es que se sabía —en el propio recinto del Congreso se discutió— que el impuesto habría de ser prorrogado<sup>5</sup>, como efectivamente se hizo, y hasta el día de hoy, no obstante haber cesado por lejos los efectos de la Gran Depresión. Y esto es un avasallamiento del federalismo. Lo que se debió haber hecho luego de vencido el plazo de los tres años es que cada provincia hubiera sancionado su propio impuesto a los réditos y coparticipar a la Nación<sup>6</sup>, y ésta dar cumplimiento a lo previsto por el Art. 67°, inc. 8 de la Constitución: “acordar subsidios del Tesoro Nacional a las Provincias, cuyas rentas no alcancen, según sus presupuestos, a cubrir sus gastos ordinarios”. No se hizo, y así se originó un gran problema institucional —que se fue agravando con el populismo— y que hoy —con lo establecido en la reforma constitucional de 1994— luce como irresoluble: la ley de coparticipación federal.

La crisis económica internacional se agravó a fines de 1933 con fuerte caída de los precios de los commodities que exportaba Argentina; ello determinó la necesidad de introducir —por primera vez— medidas de regulación en los mercados, que se suponía serían de corto plazo; es decir, circunstanciales, iniciando el 28 de noviembre de 1933 la política agrícola, con la política de precios (tal como había ocurrido ya en los EEUU el año anterior), que consistió en la fijación de precios mínimos para el trigo, el maíz y el lino — los tres principales granos de exportación— lo que determinó la necesidad de crear un organismo de intervención en el mercado —la Junta Reguladora de Granos, luego Junta Nacional de Granos (JNG)— responsable de la operatoria de esta política (con similares funciones a la creada el año anterior en los EEUU). Al mismo tiempo se creaba una red de elevadores de granos, y se eficientizaba su comercio fijando estándares de trazabilidad. Es muy importante aclarar que se trataba de “precios sostén”: el productor tenía libertad de vender a quien le pagara el precio más alto. Si el precio de mercado era inferior al precio sostén, el productor vendería —obviamente— a la Junta (eso ocurrió en la campaña 1933/34, en menor medida en la de 1934/35, y menos en 1935/36). Con la suba de los precios en los mercados internacionales fue disminuyendo la participación de la Junta; hubo un intento en 1936 de disolverla, al no ser necesaria la aplicación de precios sostén

---

<sup>5</sup> Esta ley fue modificada por ley 11682, aprobada el 30 de diciembre de 1932.

<sup>6</sup> La que debería haber seguido administrando el impuesto a través del organismo creado al efecto —ya que ello hubiera sido mucho más eficiente a que lo hiciera cada provincia— y acreditar automáticamente las partidas correspondientes a cada provincia y a la Nación.

en ese año. Sin embargo, se resolvió mantenerla ante la expectativa incierta –nadie sabía cuánto iba a durar la “Gran Depresión”- respecto a la futura evolución de los precios. Luego la situación se volvió a complicar, y mucho, con el inicio de la Segunda Guerra al no poderse exportar los granos; la solución fue la creación de una red de silos subterráneos extendidos por la zona productora de granos para almacenarlos hasta su consumo o exportación.

La política de precios de los granos requería financiamiento; el mecanismo ideado fue el siguiente: se inicia la política cambiaria con el “control de cambios”; el peso estaba sobrevaluado, lo que disminuía el valor de las exportaciones e incentivaba las importaciones. Se decretó una devaluación “once and for all” del 20 % y se estableció un doble mercado de cambios: uno oficial, donde se negociaban -a través de los bancos- las divisas provenientes de las exportaciones al tipo oficial, las que se ponían a disposición de la Oficina de Control de Cambios, creada al efecto. Ésta las ofrecía en venta a una tasa libre mediante licitación a un precio obviamente mayor que el oficial, produciéndose un beneficio, con lo que se constituyó un Fondo de Cambios a los fines de financiar la diferencia entre los precios sostén y el precio de mercado, luego de resarcir al gobierno el mayor costo de los servicios de la deuda pública, causado por la devaluación<sup>7</sup>. El beneficio del Fondo de Cambios fue necesario sólo en una minúscula proporción en esos tres años de operatoria de la Junta. El Estado lo utilizó para otros fines “...tales como hacer frente al déficit del balance de pagos que se había tornado desfavorable a partir del segundo semestre de 1937 y continuó siéndolo hasta 1939. Así fue como, aunque con posterioridad volvieron a implantarse los precios básicos, dichos recursos, provenientes de una quita en el valor de la exportación de los productos agropecuarios, sólo fueron reinvertidos parcialmente en beneficio del sector del agro, empleándose para subsidiar otros sectores...” (Martínez de Hoz 1967:14-19). “Prebisch dijo...a poco andar el mercado internacional reaccionó y se dedicó ese fondo más bien a alentar las obras públicas, que habían tenido que reducirse mucho durante la gran depresión” (Magariños, M. 1991:93). Al respecto, hay que recordar que el gobierno de Justo desarrolló la red de rutas nacionales pavimentadas a través de la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) creada por ley N° 11.658, del 5 de noviembre de 1932. “Como otras propuestas legislativas presentadas aproximadamente al mismo tiempo, el proyecto oficial de 1932 hacía hincapié en el abaratamiento del flete como una forma de reducir los costos de la producción rural, con el objeto de mejorar la competitividad de los productos argentinos en el mercado internacional. En este sentido podemos considerar que la Ley de Vialidad formaba una pareja con otra ley sancionada muy poco después, la 11.742 de elevadores de granos, nueva iniciativa oficial en el campo de las obras públicas, presentada bajo la presión de la crisis y centrada también en la modernización del comercio de la producción agrícola. A este objetivo central se sumaban otros, como el de combatir la desocupación a través de la obra pública, pero de manera subordinada a la primacía asignada al rol económico del camino en relación con la producción agraria. Sólo más tarde y recién en la medida en que las consecuencias de la crisis económica se fueron superando, se sumarían nuevos objetivos como el estímulo al turismo, posterior a la sanción de la ley de Parques Nacionales en 1934 o a ciertas obras de vialidad urbana a partir de 1937,

---

<sup>7</sup> Federico Pinedo era el Ministro de Hacienda (20-08-1933 al 30-12-1935). Por primera vez desde este Ministerio se hacía política económica; es decir, funciones propias de un Ministro de Economía –con el asesoramiento de un joven y destacado economista, Raúl Prebisch. El Ministro de Agricultura y Ganadería era Luís Duhau. Pinedo, volvería a esas funciones en 1940, y luego en 1962 como Ministro de Economía. Es de destacar que Pinedo fue Académico Titular de esta Academia a partir de 1956, y Prebisch desde 1955. Quien lo sucedió como Ministro a partir de 1935 fue Miguel Ángel Cárcano, quien ya era miembro de esta Academia desde 1934.

cuando la DNV, al recibir el encargo de ejecución de la avenida de circunvalación de Buenos Aires (avenida General Paz), creó su División Accesos a las Grandes Ciudades” (Ballent, A, 2008). Es interesante la aseveración de Anahí Ballent: “A este objetivo central - el abaratamiento del flete como una forma de reducir los costos de la producción rural- se sumaban otros, como el de combatir la desocupación a través de la obra pública”; suena a hacer políticas keynesianas antes que Keynes publicara su “Teoría General”. El financiamiento de las obras de la DNV estaba ligado al precio de las naftas, por lo que los fondos a los que se refiere Prebisch habrían ido a otras obras públicas, quizá a los ensanches de las avenidas Corrientes, Belgrano, Juan B. Justo, o a la Avenida 9 de Julio (inaugurada el 12 de octubre de 1937), o al Obelisco, inaugurado en 1936, con motivo de los 400 años del Fuerte de Santa María del Buen Aire.

En 1933 se había creado también la Junta Nacional de Carnes (JNC), cuyo instrumento de intervención en el mercado fue la Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP). Ésta se financiaba con aportes de los productores -un tanto % sobre las ventas de ganado- con resultado positivo en su inicio, pero que luego derivó en mayor extracción de ingresos a los productores (el porcentaje sobre las ventas fue subiendo) y fuertes subsidios del tesoro del estado nacional por los déficits de sus emprendimientos productivos.

El gobierno también avanzó en la regulación de los mercados financieros y monetarios creando el Banco Central de la República Argentina (BCRA), de naturaleza mixta, es decir, de capitales estatal y privado.

El gobierno extendió la política agrícola y agroindustrial también a otras industrias y a las llamadas economías regionales, interviniendo en forma subsidiaria en esos mercados a través de la creación de instituciones reguladoras, ellas fueron: la Junta Reguladora de Vinos, la Junta Reguladora de la Industria Lechera, la Junta Nacional del Algodón y la Comisión Reguladora de la Producción de la Yerba Mate. Estas economías se vieron beneficiadas también por el llamado proceso de sustitución de importaciones, que dio un gran impulso a la industria nacional. Estos organismos reguladores se transformaron con el tiempo en entes burocráticos con fuertes erogaciones del tesoro de la Nación, cuya eliminación en 1992 pasaron –como con la JNG y la JNC- desapercibidos para el mercado.

Según Magariños, M. (1991:93) “Prebisch<sup>8</sup> dirá que era un cambio radical en la política económica argentina”, y lo era respecto al modelo económico de libertad plena en los mercados y al federalismo. Sin embargo, las dos políticas principales se asemejan mucho a las adoptadas por los EEUU en circunstancias similares: la política agrícola argentina era similar a la instrumentada a través del USDA iniciada un año antes, y las políticas anticíclicas (por no llamarles keynesianas) recuerdan al “New Deal”; al banco central lo había creado ya los EEUU en 1913; el impuesto a los réditos en 1917. La complejidad en los mercados, nuevas demandas sociales y las circunstancias (la Gran Depresión) hicieron aflorar nuevos paradigmas.

La política de precios -a través de la JNG- fue exitosa, ya que las tasas de protección directas estimadas en Colomé, Freitag, y Fusta (2010) fueron positivas en promedio en conjunto para trigo, maíz, lino y ganado en 1933-1943. El accionar de la Junta fue positivo mientras los precios internacionales estuvieron por debajo de los precios sostén, luego se transformó en un jugador sin mayor significación, como que su eliminación en 1992 pasó desapercibida en la operatoria del mercado. Respecto a la política cambiaria –ideada para financiar la política de precios a través del Fondo de

---

<sup>8</sup> Raúl Prebisch, en sus funciones de asesor del Ministro de Hacienda Federico Pinedo y del Ministro de Agricultura, fue quien diseñó la política agrícola.

Cambios- fue positiva ya que cumplió su objetivo entre 1933 y 1943, tal como se comprobó en Colomé, Freitag y Fusta (2010) a través de las tasas de protección indirectas. En resumen, en el período se instrumentaron políticas económicas inclusivas, a los fines de aminorar los efectos de la Gran Depresión y de la Guerra, y de acuerdo a los nuevos paradigmas.

### **3. Segunda época. Instituciones extractivas: de 1943 en adelante**

#### **3.1. Período 1943-1955**

El quiebre institucional, la llamada “Revolución del 4 de junio” de 1943, que destituyó al presidente Ramón S. Castillo a ocho meses de la finalización de su período constitucional, marca el inicio de la Segunda época. El golpe militar fue reconocido por la CSJ con argumentos idénticos a los que habían servido a la CSJ de 1930 (como que se reproduce totalmente aquella Acordada) para reconocer el golpe del 6 de septiembre de 1930 (con dos de los Ministros de la Corte de 1930). El ideario del gobierno provisional era nacionalista católico, estableciendo por decreto N°. 18.411, de fines de 1943, la enseñanza de la religión católica en todas las escuelas primarias y secundarias, lo que introdujo una grieta en la sociedad.

A tres años del golpe militar, el 4 de junio de 1946, asume como presidente constitucional el General Juan Domingo Perón, quien había formado parte del golpe militar y desempeñado desde el inicio del gobierno de facto las funciones de director del Departamento de Trabajo (luego Secretario de Trabajo y Previsión), también Ministro de Guerra, y Vicepresidente del Presidente de facto Edelmiro J. Farrell.

Con relación a la principal hipótesis de este ensayo –el debilitamiento (“disciplinamiento”) del PJ- y especialmente la persecución a los jueces de la CSJ es iniciada en el Congreso de la Nación a instancias del presidente Perón, en 1946. Al respecto conviene reproducir, en lo esencial, el análisis que hacen Acemoglu y Robinson –dada la similitud de los casos- respecto a la independencia del poder judicial –específicamente, del Tribunal Supremo- en los Estados Unidos, señalando los intentos del Presidente Roosevelt de tener un Tribunal Supremo adicto o “propio”. El Tribunal Supremo –el cual se había declarado con potestad para juzgar la constitucionalidad de las leyes- había rechazado alguna ley que el Presidente Roosevelt había hecho aprobar por el Congreso. Roosevelt señaló que la Constitución de Estados Unidos no había otorgado al Tribunal Supremo el derecho a cuestionar la constitucionalidad de las leyes, sino que éste había asumido ese papel en 1803. Después Roosevelt hizo esta acusación: “En los cuatro últimos años, la regla básica de dar a los estatutos el beneficio de toda duda razonable ha sido abandonada. El tribunal no ha estado actuando como cuerpo judicial, sino como cuerpo legislativo”. Roosevelt afirmó que tenía mandato electoral para cambiar aquella situación y que “después de considerar qué reforma proponer, el único método que era claramente constitucional... era inyectar sangre nueva a todos los tribunales”. También argumentó que los jueces del Tribunal Supremo estaban sobrecargados de trabajo y que dicha carga era excesiva para los jueces de más edad (que resultaban ser los que echaban abajo su legislación). Entonces, propuso que todos los jueces se tuvieran que retirar obligatoriamente a la edad de setenta años y que a él le dieran permiso para nombrar seis jueces nuevos. Este plan, que Roosevelt presentó como el proyecto de ley de “reorganización del poder judicial”, habría bastado para eliminar a los jueces que habían sido nombrados anteriormente por administraciones más conservadoras y que se habían opuesto más enérgicamente al *New Deal*” (A y R 2012: 383-384).

A y R (2012) señalan que Roosevelt intentó hábilmente ganar apoyo popular para la medida, pero las encuestas de opinión sugerían que solamente alrededor del 40 % de la población apoyaba la medida. El juez de la Corte Louis Brandeis, quien simpatizaba con

buena parte de la legislación de Roosevelt, se pronunció en contra de los intentos del Presidente de erosionar el poder del Tribunal Supremo y de sus alegaciones de que los jueces estaban sobrecargados de trabajo. El Congreso, en el cual el Partido Demócrata tenía amplia mayoría, no apoyó. Los autores se preguntan luego qué hubiera pasado si Roosevelt hubiera intentado gobernar por decreto, pero sostienen que el Congreso no se lo hubiera permitido. Se preguntan, podría el Presidente haber utilizado la policía para cerrar el Congreso. Suena descabellado, sin embargo, el presidente Fujimori de Perú, y Chávez de Venezuela apelaron al mandato popular para cerrar sus respectivos congresos y, posteriormente, modificar las constituciones para reforzar ampliamente los poderes del presidente. La moraleja es que Roosevelt se había topado con el poder de los círculos virtuosos y que “las instituciones políticas inclusivas no solamente comprueban las grandes desviaciones de las instituciones económicas inclusivas, sino que también se resisten a los intentos de socavar su propia constitución” (A y R 2012: 384/385). A continuación, los autores analizan lo ocurrido en Argentina señalando que la Constitución de 1853 creó un Tribunal Superior (la CSJ) con derechos similares a los del Tribunal Supremo estadounidense. Que una decisión de 1887 permitía al Tribunal argentino asumir el mismo papel que el de los Estados Unidos a la hora de decidir si una ley específica era constitucional. “En teoría, el Tribunal Supremo podría haber desarrollado uno de los elementos importantes de las instituciones políticas inclusivas en Argentina, pero el resto del sistema político y económico continuó siendo altamente extractivo y, en Argentina, no había ni pluralismo ni cesión de poderes a amplios segmentos de la sociedad. Como en Estados Unidos, el papel constitucional del Tribunal Supremo también sería cuestionado en Argentina” (A y R 2012: 386). Quien esto escribe no está de acuerdo con Acemoglu y Robinson respecto a que “el resto del sistema político y económico continuó siendo altamente extractivo y, en Argentina, no había ni pluralismo ni cesión de poderes a amplios segmentos de la sociedad”. El sistema político de Argentina fue inclusivo durante el período 1853-1943, sobre todo luego de la sanción de la ley Sáenz Peña (salvo el interregno de un año y medio causado por el golpe militar del General Uriburu), y en lo económico –con intervención subsidiaria en los mercados agropecuarios- lo fue hasta 1946. Lo que sí es cierto, es que el tribunal supremo –la CSJ- mostró debilidad con la Acordada del 10 de septiembre de 1930. Esta jurisprudencia fue el sustento para la convalidación del gobierno de la “Revolución del 4 de junio” y de los sucesivos golpes militares.

Volviendo al tema de la CSJ, A y R (2012) dicen que Perón hizo que la Cámara de Diputados propusiera la destitución de cuatro de los cinco miembros de la CSJ<sup>9</sup>. “Los cargos presentados por el Tribunal eran varios. Uno era aceptar inconstitucionalmente la legalidad de dos regímenes militares en 1930 y 1943 (lo que era bastante irónico, ya que Perón había tenido un papel clave en el segundo golpe)<sup>10</sup>. Otro se centraba en la legislación que el Tribunal había invalidado, igual que su homólogo estadounidense. Justo antes de la elección de Perón como presidente, el Tribunal había adoptado una decisión que afirmaba que el comité de relaciones laborales Nacional de Perón era inconstitucional. Igual que Roosevelt había criticado mucho al Tribunal Supremo en su campaña de reelección de 1936, Perón hizo lo mismo en su campaña de 1946. Nueve meses después de iniciar el proceso de destitución, la Cámara de Diputados destituyó a tres de los jueces, el cuarto ya había dimitido. El Senado aprobó la moción. Perón nombró entonces a cuatro jueces nuevos. El debilitamiento del Tribunal sin duda tuvo como efecto

---

<sup>9</sup> El quinto juez había sido designado por el presidente de facto General Edelmiro J. Farrell, siendo Perón Vicepresidente.

<sup>10</sup> Perón había participado también con el grado de Capitán en el golpe militar del 6 de Septiembre de 1930.

liberar a Perón de límites políticos. A partir de aquel momento, podía ejercer un poder ilimitado, de una forma muy parecida a los regímenes militares de Argentina antes y después de su presidencia. Sus jueces recién nombrados, por ejemplo, consideraron constitucional la condena de Ricardo Balbín, el líder del principal partido de la oposición, el Partido Radical, por faltar al respeto a Perón. Perón podía gobernar de facto como dictador” (A y R 2012:386/387).

Perón hizo sancionar una nueva Constitución en el año 1949, que permitía la reelección del presidente en forma indefinida, siendo reelecto para el período 1952-1958. Además, persiguió a la prensa opositora, fustigó a la oposición, desarrolló un sistema de propaganda política en las escuelas de gestión estatal, identificó a su causa con la Patria (acusando de “vendepatria” a quienes no eran peronistas), exigiendo la afiliación al Partido Peronista para ocupar cargos públicos (contrario a lo que establece la Constitución) y, en ocasiones, incitó a la violencia. Todo ello confluye en una grave degradación de las instituciones, que merecen calificarse como instituciones políticas extractivas.

En cuanto a las instituciones económicas, este período está caracterizado por el dirigismo económico y la estatización de las empresas de servicios públicos; Perón estableció controles de precios y restricciones en el comercio interior sobre ciertos productos –especialmente del agro– pero sobre todo al comercio exterior. En el ámbito agropecuario se introduce una nueva política comercial externa<sup>11</sup> el 28 de Mayo de 1946, a través de la creación del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), que monopolizó la compra y exportación de toda la producción agropecuaria. Se establece una nueva política de precios, ya que el IAPI fijaba precios oficiales únicos (no precios sostén) para cada grano, con lo cual el mercado quedó totalmente intervenido. Los precios se fijaban sobre la base del precio internacional al tipo de cambio oficial para exportaciones básicas, que era muy inferior al del mercado libre. El deterioro de los precios del sector agropecuario en relación con los no agropecuarios y, especialmente, el de cereales y lino en relación con los no agropecuarios, y con los “precios de paridad” en el período 1940-1960/63 fueron los más desfavorables desde el año 1933. Sus efectos negativos sobre la producción, la descapitalización y deterioro tecnológico del sector se analizan en Colomé (1966) y Colomé (1973). Este es el período de mayor transferencia relativa de ingresos del sector agropecuario al no agropecuario; es decir, políticas económicas netamente extractivas. Respecto a este período Ay R (2012) hacen las afirmaciones sobre que las instituciones políticas y económicas de Argentina eran “altamente extractivas”, y de ello no hay ninguna duda.

En cuanto a la tercera de las hipótesis de este ensayo, la legislación laboral, es oportuno un análisis histórico. La Constitución de 1853 arrancó con el paradigma liberal. Abelardo Levaggi dice que “El período comprendido entre la sanción de la Constitución Nacional y el fin del siglo estuvo dominado por la idea liberal de que el contrato de trabajo es, como los demás, de índole estrictamente privada, sujeto, por lo tanto, a la autonomía de la voluntad. Frente al mismo, el Estado debía mantenerse, en principio, al margen. En todo caso, no legislar de forma especial, salvo excepción. La relación no tenía que salir del régimen común de los contratos” (Levaggi, 2006). Y, a continuación Levaggi dice: “La Constitución adoptó el enfoque liberal del problema en sus arts. 14 y 20, al reconocerlo como uno de los derechos individuales(46). Juan Bautista Alberdi defendió

---

<sup>11</sup> Previo a ello, a partir de 1945 se dictan normas relacionadas con la comercialización interna de granos (política comercial interna), disponiendo –entre otras– que la Junta Reguladora de la Producción Agrícola (así llamada entonces) adquiriera las cosechas de trigo, lino y maíz, y se expropiaron los elevadores de granos.

con ardor la doctrina de la no injerencia del Estado en las relaciones laborales. Reprobó las leyes que pretendían reglamentarlas” (Levaggi, 2006).

Sin embargo, a partir de 1859 se legisla sobre algunos derechos específicos, así: el “Código redactado por Eduardo Acevedo y Dalmacio Vélez Sarsfield, sancionado en 1859 para el Estado de Buenos Aires y en 1862 para toda la Nación, incorporó por primera vez en la legislación argentina el principio del riesgo profesional”; el Código Civil proyectado por Vélez Sarsfield y vigente a partir de 1871, reguló la locación de servicios; el Código de Minería, vigente desde 1887, incluyó dos clases de preceptos acerca del trabajo: medidas de seguridad que debían adoptarse en las explotaciones mineras, y empleo de mujeres y niños (arts. 282 a 294); también se promulgan códigos rurales provinciales que reglamentaban el trabajo en ese ámbito (Cfr. Levaggi, 2006). Por estos tiempos aparecen también los primeros sindicatos.

Un cambio de paradigma se da con el proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González, siendo Ministro de Roca. “En el mensaje de 1904 al Congreso, el presidente Julio A. Roca anunció el envío inmediato del proyecto, que se proponía regular el trabajo obrero y sus relaciones con el capital, inspirado en "necesidades evidentes y en las fórmulas adoptadas por las naciones que mejor han legislado sobre el asunto. Su espíritu más general es mejorar las condiciones de la clase obrera y de la industrial, ofreciéndoles medios de conciliación permanente sobre bases de equidad y justicia" (Levaggi, 2006). “Nunca el Congreso se abocó a su consideración. Muy bien inspirado, fue demasiado ambicioso para la época y, a la vez, polémico. Lo rechazaron la Federación Obrera Argentina, la Unión General de Trabajadores y la Unión Industrial. Gozó, en cambio, de la adhesión con reservas del socialismo. Prosperaron, en los años siguientes, algunos de sus capítulos, sancionados como leyes independientes. La primera fue la de descanso dominical (111)” (Levaggi, 2006), (Ley N<sup>a</sup> 4.661 del año 1905): Luego se sancionan las siguientes: ley 5.291 de 1907 de trabajo de mujeres y menores, ley 9.688 de accidentes de trabajo del año 1915).

En 1907 se crea el Departamento Nacional de Trabajo. A semejanza de la Nación, las provincias crearon sus propios organismos. En 1943, asume como presidente de facto el Gral. Ramirez y, como director del Departamento el Coronel Juan Domingo Perón. Como Presidente, Perón continuó con la política que venía desarrollando en el Departamento de Trabajo (luego Secretaría), que fue su base política para postularse y ganar las elecciones para presidente. En aquellas funciones Perón había hecho otorgar beneficios que los sindicatos venían reclamando, entre otras, respecto a las llamadas “obras sociales”. Al respecto Garay (2017) dice: “Las obras sociales tomaron un impulso en los '40, cuando lograron incorporar el aporte de los beneficiarios directos y de los empleadores. Comenzó entonces otra fase de su evolución, caracterizada por un contexto político favorable a partir del gobierno instalado con la revolución de 1943”. Se ha señalado que “Al comienzo, desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, se impulsó la formación de entidades mutuales –no estatales– de trabajadores. Éstas eran administradas por los sindicatos (...). Las antiguas cajas patronales de principios de siglo, constituidas por contribuciones de las empresas en base a un porcentaje del salario, se extendían como modelo –especialmente en los organismos estatales–, emulando la experiencia de la Caja Ferroviaria. Las mutuales de empleados públicos ya habían alcanzado suficiente importancia en la década del '30 como para justificar el Acuerdo de Ministros del 26 de septiembre de 1932, por el que se facultaba a las respectivas Direcciones de Administración o a las Tesorerías, a efectuar deducciones de los sueldos a favor de las entidades que posteriormente tuvieron la denominación de Obras Sociales (...). Surgieron entre fines de los '30 y comienzos de los '40, y se consolidó su instrumentación durante la gestión de Perón, con la Ley 14.250 de 1953” (Hugo Arce)”. La Constitución de 1949

incorporó por primera vez los derechos del trabajador en el constitucionalismo argentino. Los mismos fueron incluidos en el art. 37, conocido como Decálogo del Trabajador. “La CGT unificada adquirió un enorme poder. Sus afiliados pasaron de 80.000 en 1943, a 1.500.000 en 1947 y 4.000.000 en 1955. Participaba de las reuniones de gabinete. En el Parlamento, un tercio de los diputados correspondía a la rama sindical, que funcionaba como bloque” (Robles 2009:28). “Las leyes laborales y el incremento de los salarios impulsado por la negociación colectiva promovieron una distribución del ingreso nacional más justa. Por primera vez en la historia argentina el trabajo recibió más del 50% de la producción del país, llegando al 53% en 1948” (Robles 2009:29).

Perón también promulgó el Estatuto del peón rural, que trajo problemas en la contratación de peones -sobre todo en las cosechas- en el sector más competitivo de la economía argentina. En cuanto a incidencia económica para la pequeña empresa es la indemnización por despido. Lo más importante, sancionó –como se dice arriba- la Ley 14.250 de Convenios Colectivos de Trabajo, consolidando el papel central de la negociación colectiva en las relaciones de trabajo, al establecer que los convenios colectivos de trabajo eran obligatorios para todos los trabajadores, sindicalizados o no. Ello incrementó el poder político y económico de los sindicatos y de los sindicalistas.

### 3.2. Período 1955-1983

Una revolución cívico-militar iniciada el 16 de septiembre de 1955, la “Revolución Libertadora”, destituyó a Perón asumiendo como Presidente Provisional el Teniente General Eduardo Lonardi, quien debió renunciar a menos de dos meses, asumiendo el Tte. General Pedro Eugenio Aramburu. En relación con las instituciones políticas, en el inicio de este período se designaron nuevos jueces en la CSJ; luego se convocó a un Congreso Constituyente que derogó la Constitución de 1949, reponiendo la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898, consagrando –en relación con la tercera hipótesis- a través del artículo 14 bis un importante avance en derechos del trabajador y la familia, entre los que se destacan: Salario mínimo vital móvil; Igual remuneración por igual tarea; Protección contra el despido arbitrario; Estabilidad del empleado público; Organización sindical libre y democrática; queda garantizado a los gremios: 1. Concertar convenios colectivos de trabajo; 2. Recurrir a la conciliación y al arbitraje; 3. El derecho de huelga. Además, el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: 1. El seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; 2. Jubilaciones y pensiones móviles; 3. La protección integral de la familia. La Constitución consagraba un notable avance en los derechos del trabajador y de la familia, como que estos derechos son reproducidos sin modificaciones en la reforma de 1994, luego de casi cuatro décadas.

En lo económico se revierten las políticas de intervención directa en los mercados internos como en comercio exterior (se disuelve el IAPI); se decreta una fuerte devaluación del peso y se introduce un nuevo instrumento de la política comercial externa. Prebisch<sup>12</sup> da las pautas de la nueva política consagradas en el decreto 2002 (del 27 de octubre de 1955), las que se transcriben con el propósito de aportar precisión sobre su objetivo; dice en lo sustancial: “*Visto la falta de ajuste existente entre los precios internos de los distintos productos exportables, y entre la variedad de tipos de cambio que han regido hasta la fecha*”, y en los considerandos: “*Que la unificación de tipos de*

---

<sup>12</sup> Raúl Prebisch se desempeñó como asesor del gobierno de la Revolución Libertadora, proponiendo un plan de restablecimiento económico, conocido como “Plan Prebisch”.



*cambio en el Mercado Oficial ha de repercutir en las relaciones entre los distintos sectores de la economía, así como en las que existen entre los precios de los distintos productos agrarios; Que a fin de atenuar los efectos de un impacto demasiado brusco es conveniente establecer un **sistema transitorio** que permita llegar **gradualmente** a la normalización de esas relaciones, sin perjuicio del propósito esencial de brindar estímulo amplio a la producción agropecuaria; Que para ello resulta indispensable **retener** una parte del producido de las negociaciones de divisas provenientes de las exportaciones, **retención que debe ser de carácter móvil a fin de permitir su fácil adecuación a las tendencias de precios de los mercados internos e internacional.** Que dado el origen de los recursos que se obtendrían con la mencionada retención ellos deben aplicarse **exclusivamente al estímulo de la producción agropecuaria y al pago de subsidios de carácter eminentemente social**"; la parte resolutive establece: "Artículo 1° - Al procederse a la liquidación de las negociaciones de las divisas provenientes de las exportaciones, los bancos e instituciones autorizadas **retendrán** hasta el 25% del importe en pesos moneda nacional de dicha liquidación. Artículo 2° - La retención establecida por el artículo anterior se destinará al Fondo de restablecimiento económico nacional"<sup>13</sup>. Se cerraba con este instrumento el período de generación de políticas agrícolas; de ahora en más quedarían vigentes en forma casi permanente la política de precios -sobre la base de la llamada política comercial externa (retenciones)- y la política cambiaria.*

El Fondo de restablecimiento económico nacional se crea también el 27 de octubre de 1955<sup>14</sup>, especificando (en el art. 2°) que se destinarán al Fondo los siguientes recursos: los provenientes del gravamen a las importaciones...los originados en las retenciones...los que provengan del recargo de cambio que se prevé en el art. 1° del decreto 2003/55. Seguidamente, el art.3° de dicha norma especifica que: "los recursos del Fondo se destinarán exclusivamente al adelanto tecnológico y económico de la producción agropecuaria y al pago de subsidios transitorios que eventualmente se establezcan para atenuar la incidencia de los precios de aquella (se refiere a la devaluación) sobre el nivel del costo de vida. Queda bien en claro que (para Prebisch, ratificado por los decretos del PE) el objetivo de las retenciones no era recaudar para el Tesoro de la Nación; era una medida de excepción, donde lo recaudado debía ir en beneficio del propio sector agropecuario y de los consumidores. O sea, no se trataba de una medida de política económica extractiva, muy por el contrario.

La recomendación de Prebisch respecto a que las retenciones fueran temporarias y móviles se cumplió al comienzo. "Las retenciones se fueron reduciendo, paulatinamente, hasta casi desaparecer durante 1958" (Mallon y Sourrouille, en de Pablo 2005:393).

El gobierno de la Revolución Libertadora restableció el orden constitucional llamando a elecciones de las que resultó electo (con proscripción del Partido Peronista) el Dr. Arturo Frondizi, quien asumió el 1° de mayo de 1958. En relación con la hipótesis central de este ensayo, el presidente Frondizi consiguió por ley 15271 agregar dos nuevos cargos a la CSJ, con lo cual designó, con acuerdo del Senado, dos nuevos jueces, pasando a tener, por primera vez, siete ministros.

---

<sup>13</sup> Decreto 2002, 27 octubre 1955 (F.) y (H.). – Retención sobre las liquidaciones de la negociación de las divisas procedentes de las exportaciones (B. O. 3/XI/55), DECRETOS DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL, ANALES DE LEGISLACIÓN ARGENTINA, Editorial LA LEY, Buenos Aires (lo en negrita es nuestro).

<sup>14</sup> Decreto ley 2004, 27/10/1955 (F.) y (H.). Creación del Fondo de restablecimiento nacional (B. O.3/X/55. DECRETOS DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL, ANALES DE LEGISLACIÓN ARGENTINA, Editorial LA LEY, Buenos Aires.

En lo económico, Frondizi produjo un importante ajuste a fin de 1958 basado en una fuerte devaluación del peso, acompañado del restableciendo de las retenciones.

Frondizzi debió soportar fuerte presión militar (intentos de golpes de estado), siendo finalmente destituido en 1962. Curiosamente, un “golpe palaciego” relámpago le “ganó de mano” al general jefe del golpe, haciendo jurar –como prescribía la ley de acefalía- como Presidente de la Nación al Presidente Provisorio del Senado, José María Guido. Guido llama a elecciones, asumiendo en 1963 –con proscripción del Partido Peronista- el Dr. Arturo Umberto Íllia, quien no solamente respeta a la Corte, sino que fue un ejemplo de gobierno republicano y democrático (del estilo del de Marcelo T. de Alvear); esto es, respeto de las instituciones políticas (y de una honestidad difícil de encontrar en Argentina), y en lo económico con altas tasas de crecimiento del PBI.

Un golpe militar, encabezado por el General Juan Carlos Onganía, conocido como “Revolución Argentina”, destituye al presidente constitucional Arturo Íllia, en junio de 1966, produciendo un quiebre institucional de mayor gravedad que los anteriores, cuyos jefes habían asumido como Presidente “Provisional”. En relación con la principal hipótesis de este ensayo profundizó el deterioro institucional -no sólo por haber derribado a un gobierno constitucional- sino por reincidir en la remoción de la totalidad de la Corte (reduciendo el número de ministros nuevamente a cinco miembros, a través de la ley N° 16895).

Respecto a la tercera de las hipótesis de este ensayo, la legislación laboral: “El gobierno militar de 1966-1973 estableció la obligatoriedad de los aportes de los empleados y de las contribuciones patronales para todos los trabajadores en relación de dependencia. Esto se efectivizó con la Ley de Obras Sociales 18.610, sancionada en 1970. Asimismo, se creó el Instituto Nacional de Obras Sociales (INOS), como un ente regulador dependiente del Ministerio de Bienestar Social. El INOS administraba un fondo de redistribución, destinado a la asistencia financiera de las obras sociales que presentaban dificultades para cubrir el monto de sus egresos...La obligatoriedad del aporte para todos los asalariados fortaleció el papel de los sindicatos” (Garay, 2017). Parece paradójico que un gobierno militar otorgara a través de estas medidas un gran poder económico y político a los sindicatos, pero sobre todo, a los sindicalistas. La explicación quizá esté en que la CGT apoyó la asunción del General Onganía.

En lo económico, el gobierno de Onganía siguió con la orientación hacia los mercados reiniciada con la Revolución Libertadora, y consiguió reducir la inflación a un dígito.

El 25 de mayo de 1973 asume como presidente constitucional -por el Frejuli (Partido Peronista)- Héctor J. Campora, quien –en relación con la hipótesis central- designa una nueva CSJ. Cámpora renuncia -y luego de un interinato- en elecciones sin proscripción asume nuevamente la presidencia de la Nación, en septiembre de 1973, el Tte. General Juan Domingo Perón. Políticamente es un tiempo de grave violación de derechos personales y vuelta al estado populista y corporativo. Perón fallece en julio de 1974, asumiendo la presidencia la vicepresidente señora María Estela Martínez de Perón, destituida por un nuevo golpe militar autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” –de carácter no “provisional”- encabezado por el Tte. Gral. Jorge Rafael Videla, el 24 de marzo de 1976. En relación con la hipótesis central, designa una nueva CSJ; continúa la grave violación a los derechos personales. En lo económico, se orienta nuevamente hacia libertad en los mercados.

### 3. 3. Período 1983-2001

El 10 de diciembre de 1983 se restablece la democracia “formal” asumiendo la presidencia de la Nación el Dr. Raúl Alfonsín, quien –respecto a la primera hipótesis- destituye la Corte designada por el gobierno militar, designando nuevos Ministros, de acuerdo al procedimiento constitucional. Un demócrata y republicano de la calidad de Raúl Alfonsín hubiera podido –a mi juicio- haber sentado “jurisprudencia” respecto a cesar los ataques a la Corte. Al respecto (A y R 2012:386) dicen: “Como Perón consiguió formar un tribunal afín a sus ideas, ha pasado a ser una costumbre que cada nuevo presidente argentino elija sus propios jueces del Tribunal Supremo. De esta forma, se acabó con una institución política que podría haber impuesto ciertos límites al poder del ejecutivo... No obstante, elegir a los jueces del Tribunal Supremo en Argentina no era una actividad limitada a las transiciones entre gobiernos militares y civiles. En 1990, Argentina experimentó finalmente una transición entre gobiernos elegidos democráticamente, un gobierno democrático seguido de otro. De todas formas, en aquel momento, los gobiernos democráticos se comportaban de una forma parecida a los gobiernos militares en lo referente al Tribunal Supremo. El presidente entrante fue Carlos Saúl Menem del Partido Peronista. El Tribunal Supremo constituido había sido nombrado después de la transición a la democracia en 1983 por el presidente del Partido Radical, Raúl Alfonsín. Como se trataba de una transición democrática, no debería haber habido razones para que Menem nombrara su propio Tribunal. Sin embargo, en el período previo a la elección ya había mostrado sus intenciones. Intentó animar (o incluso intimidar) a los miembros del Tribunal para que dimitieran. No paró de intentarlo, pero no lo consiguió. Fue célebre su ofrecimiento de una embajada al juez Carlos Fayt. Sin embargo, la oferta fue rechazada y Fayt le respondió enviándole un ejemplar de su libro *Law and Ethics*, con la nota: “Cuidado, yo escribí esto”. Sin inmutarse, al cabo de tres meses de asumir el cargo, Menem envió una ley a la Cámara de Diputados proponiendo ampliar el Tribunal de cinco a nueve miembros, Uno de los argumentos fue el mismo que utilizó Roosevelt en 1937: el Tribunal tenía sobrecarga de trabajo. La ley fue aprobada rápidamente por el Senado y la Cámara, lo que permitió que Menem nombrara a cuatro jueces nuevos. Ya tenía su mayoría”. “La victoria de Menem contra el Tribunal puso en marcha el tipo de dinámica de pendiente resbaladiza que mencionamos anteriormente. El siguiente paso fue volver a redactar la Constitución para eliminar el límite de mandatos y poder así presentarse a presidente de nuevo. Tras ser reelegido, Menem intentó modificar una vez más la Constitución, pero lo impidieron no las instituciones políticas argentinas, sino facciones de su propio partido peronista, que se rebelaron contra su dominación personal” (A y R 2012:388).

Si bien 1983 es el regreso “formal” a la Constitución –con la salvedad de una nueva destitución de la CSJ- o sea, hay mejora en las instituciones políticas, en lo económico el gobierno del Presidente Alfonsín no se distingue significativamente en cuanto a revertir el estado populista, corporativo e intervencionista, manteniendo las empresas del estado –si bien hubo intentos de privatización, boicoteados en el Congreso- altamente deficitarias (en su mayoría botín de sindicalistas en connivencia con los administradores de turno, a través ya de muchos años), lo que lo llevó –primer síntoma de agotamiento del modelo populista- a la hiperinflación en 1989. Alfonsín renunció antes de finalizar su período constitucional, el ocho de julio de 1989, asumiendo el presidente

electo Carlos Menem quien, desde el punto de vista de la política económica no realiza cambios significativos, cayendo el país en una nueva hiperinflación en 1990. En esta “coyuntura crítica”, Menem tiene la virtud de introducir cambios significativos en las instituciones económicas a comienzos de 1991, a través del llamado “Plan de Convertibilidad” que estableció reglas de juego de la economía muy similares a aquellas vigentes durante el más largo período de crecimiento de la economía argentina (1880-1930): economía abierta, convertibilidad de la moneda a un tipo de cambio fijo, privatización de las empresas del estado (creación de entes reguladores específicos - integrados mediante concursos públicos por técnicos reconocidos en sus respectivas materias- con la misión de simular la competencia y la sustentabilidad de las empresas prestadoras de los respectivos servicios), desregulación de los mercados, con una actuación destacada de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, para el caso de los mercados oligopólicos. En cuanto al sector agropecuario, ausencia de instituciones que regulen el comercio (se disolvieron las “Juntas”) y de políticas específicas, ya sea de sostén o discriminatorias. Se eliminaron las retenciones (subsistieron en una tasa mínima sobre las oleaginosas –soja y girasol- a los fines de favorecer su industrialización interna)<sup>15</sup>. Sin embargo, no se detuvo la transferencia de ingresos desde el sector agropecuario al no agropecuario debido a que otras medidas, especialmente la política cambiaria respecto a industrias semi-protegidas, las mantuvo, aunque a un nivel inferior. Las tasas de “protección” negativas así lo indican (véase: Colomé, R. A., Freitag, y Fusta (2010)). Pero como las reglas de juego fueron de carácter general, hay un claro avance hacia instituciones económicas inclusivas. Ello posibilitó lo que se podría calificar –parafraseando a Scobie, J. (1968) Revolución en las Pampas- de “Segunda revolución en las pampas”, cuyos hitos principales son la siembra directa, que comienza a fines de la década de 1980, seguida por la introducción de la soja RR a mediados de 1990, secundada por el uso masivo de agroquímicos, de otra revolución en la maquinaria agrícola, y un management de alta calidad técnica proporcionada por una generación de jóvenes ingenieros agrónomos y médicos veterinarios. La multiplicación en la producción agrícola –especialmente de la soja- dinamizó el crecimiento del PBI y favoreció enormemente a los gobiernos después de la crisis del 2001 para retornar al populismo, y llevarlo a extremos.

En cuanto a las instituciones políticas –aparte del ataque a la CSJ, analizado más arriba- el presidente Menem y el ex presidente Alfonsín coinciden en el llamado “Pacto de Olivos” por el que se acuerda una reforma de la Constitución –llevada a cabo en 1994- que introduce –entre las modificaciones más importantes para este ensayo: la reelección presidencial con períodos de cuatro años, con elección directa; la figura del Jefe de Gabinete; el tercer senador por la minoría, que venía de la reforma anterior; la Auditoría General de la Nación; el Defensor del Pueblo; el Ministerio Público y, en relación con la hipótesis principal de este ensayo, se crea el Consejo de la Magistratura, que puede ser beneficioso o no para el mejor funcionamiento del PJ dependiendo de la ley que lo reglamente, lo que se analiza en la Sección IV. Respecto del presidente, suplantarlo por un periodo de seis años por cuatro años con reelección inmediata se juzga contraproducente para una gestión que deba impulsar cambios significativos (los primeros cuatro años se trabaja para la reelección; es decir, no se impulsan los cambios en la medida necesaria, y se puede fracasar en el intento); la facultad de dictar decretos por razones de necesidad y

---

<sup>15</sup> En buena medida ello fue posible debido a que el Ministro de Economía, Domingo F. Cavallo, antes de ocupar estas funciones (y las de Canciller) debatió –bajo su dirección- estas ideas en el IEERAL de la Fundación Mediterránea, con técnicos del propio Instituto como de investigadores asociados. Como producto de ello se publicaron libros y trabajos a través de sus revistas, los cuales tuvieron fuerte impacto en el ámbito académico de la economía, en los formadores de opinión, y en la sociedad.

urgencia (DNUs), se considera una degradación institucional, dado la experiencia reciente; la figura del Jefe de Gabinete burocratiza la gestión y agrega gastos. La institución del Defensor del Pueblo sin duda es positiva, pero se puede incurrir en olvido de los costos de las contraprestaciones que pueden surgir de una institución que no se maneja con restricción presupuestaria. En cuanto al federalismo, la elección directa del presidente es –a juicio de quien esto escribe- lo peor que le podría haber ocurrido al federalismo, más teniendo en cuenta el desbalance de la población en Argentina aglomerada en el llamado “conurbano bonaerense”. Por otro lado, en lo referido a la cuestión impositiva, la reforma de 1994 dice que corresponde al Congreso, art. 75, inciso 2. “Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias (esta atribución no existía en la Constitución de 1853 y sus modificatorias). Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado... Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total de las que tengan asignación específica, son coparticipables. Una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones...”; esto es, incorpora (“blanquea”) lo que venía haciendo el gobierno federal desde el año 1891 a través de los llamados “impuestos internos”, a ciertos consumos, comenzando por los de uso suntuario; esto es, hay un nuevo Pacto Federal (no sólo fiscal). Lo establecido respecto a “Una ley convenio ...” si bien necesaria para coparticipar los impuestos indirectos, está dando por sentado que se va a seguir con la prórroga indefinida en la percepción de impuestos directos, tales como el impuesto a las ganancias (réditos), a los bienes personales (establecidos por el Presidente Menem, en 1991, por nueve años), y otros (con flagrante doble imposición) como el llamado “impuesto a la riqueza”. En resumen, la reforma constitucional de 1994 asestó un duro golpe al federalismo en lo fiscal, pero sobre todo en lo político institucional en cuanto a la elección del Presidente y la atribución para dictar DNUs; o sea, con rango constitucional se produce una degradación en las instituciones políticas.

El Presidente Fernando de la Rúa mantuvo –evidenciando su actitud republicana- la CSJ; mantuvo también las instituciones económicas inclusivas establecidas por el Presidente Menem, y continuó con la convertibilidad del peso al tipo de cambio fijo de un peso por dólar, cuando ya se había manifestado la necesidad de ajustar (devaluar, se estimaba aproximadamente un 20 %). Este fue el motivo principal que hizo detonar la economía, cayendo en una profunda crisis financiera y económica en diciembre de 2001. Ello dio motivo a fuertes reclamos (dirigidos o, al menos, consentidos por la oposición). El Presidente, sin apoyo político, se vio obligado a renunciar a fines del año 2001.

### **3.4. Período 2002 en adelante**

Para ser preciso, el período comienza a fines de diciembre del 2001. Fernando de la Rúa es sucedido –según mecanismos previstos por la Constitución- por Adolfo Rodríguez Saá, quien ejerció la presidencia por una semana (del 23 al 30 de diciembre de 2001) pasando a la historia por declarar el no pago de la deuda externa (insólitamente aplaudido por el Congreso de pie, con alguna excepción), provocando una grave herida a las instituciones y desprestigio internacional para la Argentina. Ello hizo subir el “riesgo país” encareciendo los préstamos para el sector privado. Le sucede Eduardo Duhalde, quien asume el 2 de enero de 2002. Duhalde toma medidas económicas altamente extractivas: el llamado “corralón” (que impidió retirar los depósitos en dólares en las cuentas bancarias), declarando luego la “pesificación de esos depósitos a una paridad de 1 dólar igual a \$ 1,40, constituyéndose estos actos en una gran estafa a los derechos de propiedad. Además, siguiendo con lo que ya es una tradición después de cada devaluación –y para completar el cuadro de instituciones extractivas- restablece las retenciones.

El 25 de Mayo de 2003 Eduardo Duhalde entrega el gobierno al electo presidente Néstor Carlos Kirchner quien –siguiendo lo que ya es “una tradición”- forzó la renuncia de los jueces de la CSJ adictos al presidente Menem, designando nuevos jueces. Obvio que no había ningún justificativo para atacar nuevamente a la Corte. El ejercicio de las funciones del presidente Kirchner estuvo caracterizado por la consagración de los DNU, lo que combinado con mayorías en el Congreso se declaraba la “Emergencia económica” -que permite modificar las partidas presupuestarias- haciendo que la “ley fundamental de la Nación”, sea “un dibujo” que se modifica por decisión del P E, lo que permite su uso para fines político partidarios, desdibujando cualquier norma respecto a la coparticipación federal; o sea, un claro ataque al federalismo y a las instituciones políticas. La “compra” de voluntades políticas explica que provincias “pobres” no asuman su responsabilidad tributaria y se den el lujo de otorgar beneficios sociales (algunos estafalarios y, además, a ciudadanos extranjeros) y hacer obras faraónicas, fuera de toda eficiencia económica. Si bien este tipo de transferencias eran “normales” en gobiernos anteriores, ellas se potenciaron y pasaron a ser altamente irracionales. A pesar de la recuperación de la economía, el Congreso siguió votando la “emergencia económica” también durante los dos períodos de la presidente Cristina Fernández de Kirchner, hasta el año 2015.

En lo económico, Kirchner fue uno de los presidentes más afortunados de la historia argentina, ya que sus dos antecesores inmediatos hicieron el “trabajo sucio”: “default”, “corralón”, pesificación de los depósitos en dólares, libre flotación del dólar, que produjo una devaluación del 300% -que luego se estabilizó en el orden del 200%; restablecimiento de las retenciones. Ello, combinado con la suba de los precios de los “commodities” -sobre todo de la soja- impulsó -no obstante las retenciones- la producción agrícola y, consiguientemente, las exportaciones y un fuerte incremento en la recaudación. Al mismo tiempo la devaluación produjo licuación de las deudas y de los gastos corrientes del estado, lo que explica –que sin haber hecho ningún esfuerzo para hacer más eficiente la estructura del estado en cuanto a gastos y/o baja de impuestos- los famosos “superávits gemelos”-fiscal y de la cuenta corriente del balance de pagos. En 2003 la economía ya estaba en recuperación y, como se venía de la más profunda de las crisis, las “tasas de crecimiento” asumieron valores no conocidos –del orden del 9 % anual en los años inmediatos- calificándoselas de “tasas chinas”, ya que sus valores se asemejaban a las cuales venía creciendo China. Sin embargo, como se partía de una profunda crisis, ello es erróneo, pues una parte era recuperación de los niveles anteriores a la crisis, ya que la forma correcta de medir el crecimiento es tomar entre dos picos, o entre un pico y un momento determinado: “Por lo tanto, Argentina resulta un caso singular cuando se considera los movimientos de mediano y largo plazo del PBI. Este país creció a una tasa promedio del 2,2% entre máximos cíclicos 1998-2013, lejos de las supuestas tasas chinas del período de recuperación, siendo el país que menos creció a largo plazo de la región incluso por debajo de Brasil y México” (Coremberg, 2014). Lo expuesto –aparte de confirmar categóricamente a las instituciones como extractivas<sup>16</sup>- está señalando las dificultades de Argentina para crecer o, dicho de otra manera, que el modelo populista está agotado.

El 10 de diciembre de 2015 asume como presidente constitucional el Ingeniero Mauricio Macri. Respecto a la hipótesis central –el PJ- completa los miembros de la CSJ, habiéndola recibido con sólo tres miembros. Respecto al federalismo, firma un pacto fiscal con los gobernadores por el cual se acuerda un proceso de disminución de los impuestos más distorsivos, especialmente, el impuesto a los ingresos brutos, reducir gastos, y desistir de las demandas cruzadas por deudas entre unas y otras, ratificado por

---

<sup>16</sup> El máximo intento de extracción a la agricultura fue la Resolución 125 del Ministerio de Economía del año 2008, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

ley 27429. Y, respecto a la tercera de las hipótesis: un acuerdo con la CGT para avanzar en un nuevo marco de consenso muy amplio en materia de transformación de algunas normativas en materia laboral, de manera tal de mejorar la capacidad de creación de empleo, y de disminución de la informalidad y de la litigiosidad judicial (Cfr. Obarrio, M. (2917); todo ello en un intento por el retorno hacia instituciones políticas y económicas inclusivas.

#### **4. Conclusiones, reflexiones y propuesta**

Se distinguen dos épocas. La primera de 1854 a 1943 -a partir de la Constitución de 1853- en la cual Argentina estableció instituciones políticas inclusivas -que se corresponden con el sistema democrático republicano- las que se perfeccionan con la sanción de la ley Sáenz Peña. En concordancia, se desarrollaron instituciones económicas inclusivas, que consagran al mercado como el mejor asignador de los recursos. Esta época consta de dos períodos: el primero de 1854 a 1930 en el que el PIB creció al 4,61% anual promedio, y al 5,15% en el subperíodo 1880-1930, lo que colocó a Argentina entre los principales países del mundo a principios del siglo XX. El segundo de 1930 a 1943, se inicia a partir del golpe militar del 6 de septiembre -que resiente a las instituciones políticas- caracterizado por la crisis económica causada por la Gran Depresión (luego por la Segunda Guerra), por lo que los gobiernos intervienen subsidiariamente en los mercados, manteniendo instituciones económicas inclusivas.

La segunda época, de 1943 en adelante, está caracterizado por el inicio y consolidación de un modelo populista y corporativo, con retorno -aunque no totalmente- a instituciones políticas y económicas inclusivas en algunos períodos presidenciales, especialmente en el de la Revolución Libertadora y los de los presidentes Frondizzi e Illia. También por la ocurrencia de cinco quiebres institucionales, en los cuales caducan los tres poderes de la república -salvo el golpe contra el presidente Frondizzi en que asume el PE el presidente provisorio del Senado y se mantienen el PL y el PJ- asumiendo el PE los respectivos jefes militares, y designándose en estas cuatro ocasiones nuevos ministros de la CSJ. Se distinguen cuatro períodos: el primero -1943-1955- está impregnado por la política del presidente Perón, quien desarrolla instituciones políticas y económicas extractivas, ocurriendo la mayor detracción de ingresos del sector agropecuario a favor del no agropecuario, pero sobre todo a favor del gobierno, lo que posibilitó el inicio y consolidación del populismo/corporativismo. El segundo período -1955-1983- se inicia con la Revolución Libertadora, revirtiéndose a su inicio la mayoría de las políticas del período anterior. Un Congreso Constituyente convocado en 1956 repone la vigencia de la Constitución de 1853 con las reformas de 1860, 1866 y 1898, agregando -como fundamental- el artículo 14 bis en el que se incorporan importantes derechos al trabajo como a la familia (avanzados para la época, como que la reforma del año 1994 los transcribe sin modificaciones). A fines de este período las instituciones políticas y económicas se deterioraron fuertemente, o sea, pasaron a claramente extractivas. El tercer período -1983-2001- es el del retorno a las instituciones de la república y a la democracia "formal" con el presidente Alfonsín, quien designa una nueva Corte. En lo económico no se revierten las políticas económicas extractivas, lo que finalmente derivó en hiperinflación, renunciando el presidente antes de finalizar su período de seis años. Lo sucede el ya electo presidente Carlos Menem quien, al inicio tampoco revierte lo esencial de la política económica, cayendo en una nueva hiperinflación. Menem aprovecha esta "coyuntura crítica" para instaurar el "Plan de convertibilidad" que estableció instituciones económicas similares a las del período liberal, deteniendo la inflación por diez años y retornando al crecimiento. El presidente Fernando de la Rúa continuó con el Plan de convertibilidad, el que hizo crisis en

diciembre de 2001. En 2002 (estrictamente en la última semana del 2001) se inicia el cuarto período, de fuerte deterioro en las instituciones políticas y económicas, las que pueden ser categorizadas claramente de extractivas, con retorno parcial a instituciones inclusivas en el período del presidente Macri. Si bien hubo una rápida recuperación económica postcrisis, el PBI creció en promedio entre 1998 al 2013 sólo al 2,2 % anual. Desde entonces la economía está estancada, con fuerte caída en 2020, agravada por la pandemia, lo que marca el agotamiento del modelo populista/corporativo.

Con relación a la principal hipótesis de este ensayo –el debilitamiento (“disciplinamiento/colonización”) del PJ- y especialmente de la CSJ, el presidente Perón fue el primero en destituirla y nombrar su “propia” Corte. Desde 1946 hubo siete destituciones, causadas por: Perón, Revolución Libertadora, Revolución Argentina, Cámpora, Proceso de Reorganización Nacional, Alfonsín y Kirchner, y dos aumentos de números de los miembros: Frondizzi (2) y Menem (4)); concretamente, hay nueve ataques a la CSJ. Quienes no modificaron a la Corte fueron los presidentes no peronistas Arturo Illia, Fernando de la Rúa y Mauricio Macri, los dos primeros por el radicalismo, y el último en asociación con el radicalismo.

Respecto a la segunda hipótesis –el deterioro del federalismo- el gobierno provisional del General Uriburu establece el impuesto a los réditos –un impuesto directo (el más progresista de todos los impuestos)- no delegado por las provincias al gobierno federal, salvo lo previsto en el inciso 2 del art. 65 de la Constitución de 1853- a fines de enero de 1932. El impuesto es ratificado por el Congreso dos meses más tarde. Si bien se daban todos los requisitos para su aplicación, había consenso en el Congreso respecto a que el impuesto sería prorrogado. O sea, los representantes por excelencia de las provincias –los senadores- estaban consintiendo en una violación al federalismo a futuro. Se creaba también el órgano encargado de su aplicación, y la coparticipación a las provincias comienza en 1935. La violación se agrava con la sanción del impuesto a los bienes personales en el año 1991 y, nuevamente, con el llamado “impuesto a la riqueza” para el 2020. El avance de la Nación sobre las provincias lo concretan los constituyentes de 1994 compartiendo la potestad de los impuestos indirectos (“blanqueando” el cobro de los llamados “impuestos internos, que venía cobrando la Nación desde 1891). El Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos, reglado en la reforma de la Constitución del año 1994 se ha tornado en la cuestión institucional más perjudicial para las provincias que más contribuyen con sus impuestos y, prácticamente, imposible de resolver con las condiciones establecidas. Finalmente, la elección directa del presidente de la Nación, suprimiendo el Colegio Electoral, es –a mi juicio, por las razones ya dichas- el mayor ataque al federalismo. También es una degradación la introducción de la facultad al PE de dictar DNU.

Con respecto a la tercera hipótesis, la legislación laboral, comienza –no obstante el paradigma liberal de la Constitución- con el dictado de los códigos casi inmediatamente a la Organización Nacional. Un cambio de paradigma se da con el proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González, siendo Ministro de Roca, en 1904, que es rechazado en el Congreso. Sin embargo, lo contenido en el proyecto es aprovechado principalmente por los diputados socialistas, otorgándose importantes avances en los derechos del trabajador en los años inmediatos. El poder político y económico del sindicalismo comienza con las Obras Sociales que surgieron entre fines de los '30 y comienzos de los '40, y se consolida durante las primeras presidencias del General Perón. La Constitución de 1949 incorporó el Decálogo del Trabajador. La CGT adquirió un enorme poder: participaba de las reuniones de gabinete y en el Parlamento un tercio de los diputados correspondía a la rama sindical, que funcionaba como bloque. Lo más importante, Perón sancionó la Ley 14.250 de Convenios Colectivos de Trabajo,



consolidando el papel central de la negociación colectiva al establecer que eran obligatorios para todos los trabajadores, sindicalizados o no. En cuanto a incidencia económica para la pequeña empresa, la mayor es la indemnización por despido. El Gral. Onganía estableció la obligatoriedad de los aportes de los empleados y de las contribuciones patronales para todos los trabajadores en relación de dependencia, lo que otorga fuerte poder económico y político a los sindicatos, potenciando el proceso de fortalecimiento de los sindicalistas, y oportunidad para el enriquecimiento, tal como se ha podido comprobar. Ello redundaba también en el ejercicio abusivo del derecho de huelga y, más aun, de prácticas estorsivas y mafiosas contra las propias empresas y/o los empresarios, muchas veces ante la pasividad de la justicia y del ejercicio del poder de policía.

A través del tiempo se fueron agregando nuevos beneficios completando el carácter populista y corporativo, lo que complementado con la corruptela de la llamada “industria del juicio” ha introducido fuertes restricciones en el manejo del personal de las empresas, siendo una de las causas fundamentales de la falta de competitividad (sobre todo para las Pymes) y, consiguientemente, restringiendo la inversión. Paradójicamente, queriendo –supuestamente- beneficiar a los trabajadores, éstos resultaron ser altamente perjudicados, pues la menor tasa de inversión disminuye la creación de puestos de trabajo. Por otro lado, las altas cargas adicionales al sueldo por trabajador resultan contrario al trabajo formal (en “blanco”), siendo esta legislación (también lo son los altos impuestos y lo engorroso del sistema) la causa fundamental del trabajo informal (“en negro”), con la pérdida de beneficios para el trabajador. La llamada “economía informal” supera hoy al 40 %.

Sumado a lo anterior, hay que agregar el accionar del “movimiento piquetero”, aparecido a mediados de la década del 1990, con motivo de la privatización de YPF (una de las medidas sin protección social –“sin red” o “sin anestesia”- como lo decía el propio presidente Menem) que se ha ido incrementando, a veces al amparo oficial y/o fomentado a través de la acción de los “planeros”. Ello perjudica los procesos productivos, erosiona la rentabilidad de las empresas, y perturba la vida social ocasionando enormes pérdidas y desazón de la mayoría de la población que se gana la vida en la actividad privada. Esta falta de garantía a los derechos de propiedad, y en general sobre todos los derechos de las personas establecidos en la Constitución causa incertidumbre, lo que debilita la posibilidad de nuevas inversiones. Más aún, en los últimos tiempos son muchas las empresas y emprendedores que han decidido abandonar el país, radicándose muchos en Uruguay, Paraguay, Bolivia, etc.

En cuanto a las instituciones económicas, las principal institución económica extractiva -las retenciones- fueron aplicadas a partir de su creación por todos los gobiernos, a excepción del presidente Menem -que mantuvo un porcentaje mínimo sobre soja para incentivar la industrialización doméstica- del presidente Fernando de la Rúa, y del presidente Mauricio Macri, que las eliminó al asumir su gobierno, con un plan de cinco años para las de soja (restableciendo algunas parcialmente al final de su mandato). La metodología era la siguiente: cada devaluación era acompañada de altas retenciones, cuyos porcentajes (como lo había previsto Prebisch) iban generalmente disminuyendo a medida que la devaluación hacía subir los costos internos y se iba apreciando la moneda. Esto no ocurrió entre el 2002 y el 2015 en que se establecieron con porcentajes moderados, pero –al revés de la lógica- fueron subiendo. Las retenciones dejaron de tener los objetivos propuestos por Prebisch. El objetivo principal pasó a ser recaudar para el Tesoro Nacional; subsidiariamente amortiguar el efecto de la devaluación sobre los precios; también en beneficio de la industria procesadora de las oleaginosos. Lo

fundamental, pasó a ser un impuesto más, castigando burdamente a la producción agropecuaria, el sector al que se debería alentar (por lo menos, no desalentar), dado su carácter dinamizador de la economía y a la necesidad de obtener divisas extranjeras. Las retenciones (la política de precios), conjuntamente con la política cambiaria –fueron- y son los instrumentos utilizados para la desprotección (extracción de ingresos) del sector, tal como se comprobó en Colomé, Freitag y Fusta (2010) a través de las tasas de “protección” directas e indirectas para el periodo 1933-1959, y por Sturzenegger y Martínez Mosquera (1986) para el período 1965-1985, lo que ha seguido hasta ahora; o sea, lo que comenzó siendo una institución económica inclusiva –la política agrícola (políticas de precios y cambiaria establecida en 1933) - derivó claramente en una institución económica extractiva.

La situación de la Argentina de hoy es mucho peor que la de mediados del siglo XIX cuando el país estaba políticamente desmembrado, pero la dirigencia política percibió la necesidad de deponer las luchas y avanzar hacia la organización nacional. A mediados del siglo XIX la población era principalmente rural; existía pobreza en el país, pero era una “pobreza digna”. Los pobres llevaban una vida digna. Vivían en sus lugares de origen; tenían sus viviendas (muchas de ellas eran ranchos, bien construidos y bien cuidados), hacían principalmente una producción de autoconsumo, pero generando excedentes que les permitía comercializar (o cambiar mediante trueque), con lo cual obtener los otros productos necesarios para mantenerse dignamente. Una ventaja respecto a hoy, no se estaba en tiempos de una “sociedad de consumo”. Los bienes de uso doméstico se cuidaban y, muchos de ellos, como las viviendas, los muebles y herramientas de trabajo pasaban de generación en generación. Se observaban, además, conductas sociales de respeto mutuo, no existiendo luchas de clase. Los pobres no se percibían ellos mismos como desplazados. A esos pobres, el proceso de desarrollo económico que se inicia luego de la Organización Nacional los incorporó al proceso productivo y fueron parte del progreso económico y social y de la capilaridad social ascendente -juntos con los inmigrantes- mientras rigieron instituciones políticas y económicas inclusivas. Claro que también hubo perdedores, los que habían estado protegidos por barreras aduaneras externas o internas o, simplemente, por la distancia, que se rompió con la llegada de los ferrocarriles, y tuvieron que adaptarse (“reinventarse”) como ocurre en todo proceso de crecimiento e incorporación de nueva tecnología en un mercado competitivo (“la destrucción creativa” de Josef Schumpeter). Luego, la llegada del populismo, con el otorgamiento de beneficios y dádivas principalmente en las grandes ciudades en detrimento del ruralismo potenció el éxodo rural “natural” -consecuencia del desarrollo y la tecnificación (el famoso “Modelo de Transformación General” de Johnston y Mellor)- y, quienes no pudieron incorporarse al proceso productivo –por fracaso del sistema populista- comenzaron a hacer sus viviendas donde pudieron, asentándose principalmente en terrenos fiscales, pero también en propiedades privadas – los “ocupas”, en franco crecimiento, en desconocimiento del derecho de propiedad; nacieron así las llamadas “villas de emergencia” o, simplemente “villas” -de una profunda degradación económica y social que lastima- radicadas en las grandes ciudades, pero sobre todo en el llamado Conurbano de la Ciudad de Buenos Aires. En los últimos años se suman inmigrantes de países vecinos -no incorporados a los procesos productivos de sus respectivos países- atraídos por la posibilidad de recibir beneficios sociales (comenzando por salud pública y educación –hasta universitaria- gratuitas) a los cuales

no pueden acceder en sus países de origen, y por las dádivas, relacionadas con la utilización en los procesos electorales. La solución parcial que los gobiernos dieron a este problema fue tratar de aliviar las consecuencias a través de dádivas usándolos políticamente. Esta organización económica “fabrica” más pobres. Estamos en un modelo de “pobreza inclusiva”. La pobreza en la Argentina de hoy es estructural y es la otra cara de la decadencia, que es institucional. La ciudadanía que produce y paga los impuestos lo tiene claro.

Pruebas contundentes de la decadencia de Argentina las aporta Juan Llach (2020) comparando las principales variables sobre crecimiento de Argentina en relación a Latino América (LATAM) y el mundo; ellas son: 1. Nivel del PIB per cápita (pc) (en dólares de paridad): rango 62 / 179 países; 2.1. Crecimiento anual del PIB pc en el siglo XXI: 0,81% anual. Rango 153 / 179 2.2. Crecimiento anual del PIB pc desde 1980: 0,4; Países Desarrollados (PD): 1,8; Países Emergentes (PE): 3,0; LATAM: 0,7; 2.3. Años para duplicar el PIB pc desde 1980: 159; PD: 40; PE: 24; LATAM: 96 3. Inversión: 13,5% (12,5%) del PIB; rango 170 / 184; 4. Apertura (X+M/PIB): 31%; rango 163 / 170, (Brasil 29% y 164/170). En todas estas variables, a principios del siglo XX Argentina estaba en los primeros lugares. ¿A alguien le puede quedar alguna duda respecto de la decadencia de Argentina?. No busquemos fantasmas a quienes echarle la culpa. La culpa es nuestra; mejor dicho, de los dirigentes que eligieron un modelo populista -y de quienes se empeñan en mantenerlo debido a las “rentas” que ofrecen estos modelos a quienes están en el poder, o cerca del poder- avasallando las instituciones (empezando por la CSJ). Al debilitarse el PJ se debilitan las garantías constitucionales. Otra causa que agrava el deterioro de las instituciones es el cambio permanente en las leyes, y su poca observancia. Como consecuencia cae la confianza, huyen los inversionistas; al no generarse puestos de trabajo genuinos (los provistos por el sector privado de la economía) el estado inventa puestos, crece el gasto del estado, se aumentan los impuestos, disminuye la rentabilidad del sector privado, comienza o se incrementa la inflación y se va alimentando el círculo vicioso del populismo. Hoy no hay inflación en el mundo –en algunos países hay deflación- pero, en cambio, la padece Argentina (con Venezuela –con hiperinflación- y un puñado de países).

La pandemia, pero sobre todo la “cuarentena” (“eterna”) agravó la crisis, la decadencia y la pobreza. La pobreza no se elimina con asistencialismo, ni declaraciones, ni “parches” cortoplacistas; ello es perder tiempo, se potencia la decadencia. La pobreza se combate generando riqueza; para generar riqueza hay que cambiar totalmente las reglas de juego. Toda crisis es una oportunidad, y se debe aprovechar. Se debe aprovechar el hastío de la ciudadanía ante el estado actual de las cosas, su percepción de la decadencia y que es necesario cambiar; parece haber consenso en ello. Por lo tanto, el gobierno debe aprovechar esta “coyuntura crítica” y convocar a la oposición, a la dirigencia económica y social (incluidos los sindicatos), a la ciudadanía en general, a un pacto para acordar políticas de estado. Si no lo hace el gobierno, la oposición y los representantes de las fuerzas económicas y sociales deben instar a ello. Este pacto debería ser aprobado por el Congreso con mayoría especial y adquirir la categoría de una “addenda” a la Constitución. Estas políticas deben restituir instituciones políticas y económicas inclusivas que garanticen los derechos enunciados en la Constitución, de modo de restablecer la confianza que permita revertir la decadencia de la inversión privada y cerrar el drenaje de empresas y emprendedores que se están radicando en el extranjero<sup>17</sup>. Muchos tendrán

---

<sup>17</sup>Ibáñez Padilla (2012:428) en su conclusión dice: “El camino a seguir parece en primera instancia elemental y a la vista de todos. Porque la supresión de los ERRORES causantes de la decadencia y la activación de los ACIERTOS origen de nuestra grandeza, deberían revitalizar las instituciones de la

que desprenderse de privilegios, empezando por los miembros del PJ, que deberán pagar impuesto a las ganancias, eliminación de las jubilaciones de privilegio, etc. Todos vamos a perder en el corto plazo -prestando el estado asistencia sólo a los que la necesiten- mientras se efectúan las reestructuraciones y ellas comiencen a dar sus frutos.

Estas políticas de estado se deben acordar en base al objetivo que nunca se debió perder: el bien común. Al respecto Jean Tirole en su libro *Economics for the Common Good*, sostiene que nuestra elección de la sociedad no es entre estado y mercado como los partidarios de la intervención estatal y las políticas de laissez-faire nos harían creer. El estado y el mercado son complementarios, no mutuamente excluyentes. El mercado necesita regulación; el estado necesita competencia e incentivos. El estado ya no ofrece empleo en el sector público como en el pasado, ni produce tantos bienes y servicios a través de empresas públicas. Se ha transformado principalmente en un regulador. El nuevo rol del estado es sentar reglas sólidas para intervenir cuando los mercados fallan, para garantizar una competencia sana, regular los monopolios, supervisar el sistema financiero, crear verdadera igualdad de oportunidades y redistribuir los recursos a través de impuestos (Cfr. Tirole (2017:10). Esto último es muy importante, sobre todo teniendo en cuenta que en el capitalismo cada vez se concentra más el ingreso. Mientras que el ingreso promedio per cápita en los EEUU aumentó entre 1993 y 2012 un 17,9%, el del 1% más rico aumentó un 86,1% y el del 99,0% restante aumentó sólo el 6,6%. Mientras en 1982 ese 1% recibía el 10,0% del ingreso, en 2012 recibió el 22,5% (Cfr. Tirole (2017: 33-61).

El restablecimiento de instituciones políticas comenzó con la recuperación “formal” de la democracia en 1983. Ahora la democracia debe ganar en calidad. Es por todos conocido el deterioro de los partidos políticos –el principal instrumento de la democracia representativa- en los últimos años, especialmente su falta de democracia interna (la elección de candidatos por una persona, lo que se llama “a dedo”); las llamadas “listas sábanas”, la reelección indefinida en gobernaciones e intendencias (cosa que no ocurría con la Constitución de 1853 con sus reformas), la sustitución entre marido y mujer en cargos ejecutivos, violando la no reelección indefinida; la transparencia de los fondos para las campañas políticas, etc. Pero, quizá más importante, hay que recuperar la república, a través del fortalecimiento del P J. El devenir histórico ha mostrado –más allá de los golpes de estado que arrasaban con los tres poderes, algo que parece erradicado del ámbito político- la debilidad del PJ –lo que deriva en miedo de actuar e ineficiencia y, por lo tanto, en falta de justicia- comenzando por la CSJ, que ha sido destituida en siete ocasiones desde 1946 (con agregado de miembros en otras dos); o sea, nueve ataques. El equilibrio entre los tres poderes es difícil de lograr, debido a la forma en que la Constitución prevé la designación de los Ministros de la Corte y de los tribunales inferiores. Para disminuir el desequilibrio se debe convenir, en primer lugar, el no acoso a la Corte y que el número de Ministros sea inamovible; el número tradicional de cinco miembros parece adecuado<sup>18</sup>. Respecto al Consejo de la Magistratura la Constitución prevé en el art.114° que “será integrado periódicamente de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal. Será integrado, asimismo, por otras personas del ámbito académico y científico, en el número y la forma que indique la ley”. Se debería acordar la máxima independencia respecto del PE y del Congreso; para ello, la representación del poder político debe ser reducido al mínimo, privilegiando personas del ámbito académico y científico,

---

República y reiniciar el desarrollo sostenido. Las consecuencias directas serían, entonces, la eliminación de la corrupción y el logro del crecimiento económico”.

<sup>18</sup> Debilitado el PJ, y con un PL adepto, la democracia deriva hacia la autocracia.

especialmente Miembros Titulares de la Academias Nacionales afines con el derecho, las ciencias políticas, económicas, de la historia. Que las propuestas sean hechas estrictamente por méritos; es decir, por títulos y antecedentes (y oposición, cuando corresponda) y, muy especialmente, por la calidad de las personas. Se reconoce que esto último puede tener algún grado de subjetividad, pero es preciso acordar un protocolo lo más aséptico posible. Parece lógico exigir que para acceder a los cargos de la Corte como a los de juez federal –por lo menos a camarista- se exija el grado máximo; esto es, el grado de Doctor en Derecho, con las excepciones que se prevén para acceder a las cátedras universitarias.

En cuanto al federalismo, hoy se habla mucho en el mundo de descentralización fiscal, como la forma de eficientizar el sector público; al respecto Alberto Porto dice “Las propuestas de descentralización fiscal resultan tanto de modelos de la economía normativa (el fundamento más importante es el teorema de la descentralización de Oates, 1972) como de la economía positiva (como forma de quebrar el monopolio de los gobiernos centrales y permitir la competencia interjurisdiccional para poner límites al tamaño del gasto público; Brennan y Buchanan, 1977-1978)” (Porto, 2008:3). En Argentina, ello estaba resuelto en la Constitución de 1853 con sus reformas (anteriores a la de 1994); hasta el primitivo nombre -Confederación Argentina- nos señalaba claramente las responsabilidades gubernamentales y fiscales, plasmadas en el artículo 4, y en el 64, incisos 2 y 8 (67 de la reforma de 1960). La reforma de 1994 amplió (“blanqueó”) la potestad tributaria del gobierno de la Nación al cobro de impuestos indirectos. Es necesario devolver a las provincias sus potestades tributarias, procurando el cumplimiento del principio de correspondencia. Al respecto Porto (2008:3) dice: “El principio de correspondencia tiene tres dimensiones: (a) que el área que recibe el beneficio cargue con los costos; (b) que la responsabilidad de gastar coincida con la de recaudar; (c) que la responsabilidad del financiamiento coincida con la responsabilidad política. Si se verifican estos tres requisitos existirá una restricción política y presupuestaria fuerte: los políticos son votados por los contribuyentes, el político que gasta es el que recauda y los beneficios y costos se concentran en la región en la que el político es votado”; y luego analiza exhaustivamente los supuestos necesarios para el cumplimiento de estos requisitos<sup>19</sup>. La hipótesis de máxima sería el cobro por parte de las provincias –y de la ciudad de Buenos Aires- de todos los impuestos directos. La hipótesis de mínima sería: ganancias a las personas de existencia física, bienes personales, combustibles; impuestos internos; con lo que la coparticipación federal vertical quedaría (en la hipótesis de mínima) para impuesto a las ganancias a personas de existencia jurídica e impuestos indirectos. Se debe convenir eficientizar el sistema tributario, comenzando por eliminar los impuestos “más” distorsivos (todo impuesto es una distorsión en el circuito económico): sustituir ingresos brutos por un impuesto a las ventas provincial.; eliminar el impuesto a los débitos bancarios; de no eliminarse el impuesto a los bienes personales debería ser sustituido por un impuesto al patrimonio, etc.; eliminar retenciones: no se debe discriminar a ningún sector de la economía -menos al que provee la mayor cantidad de divisas. Ha habido alguna propuesta de sustituir retenciones por algún tipo de impuesto a la tierra de carácter nacional que signifique una pesada carga - un costo fijo alto- que incentivaría a los productores a incrementar la producción. El productor agropecuario de Argentina –a diferencia de lo que ocurre en los países altamente desarrollados que reciben subsidios- el único incentivo que necesita es que se le permita cobrar el precio de mercado (internacional) sin quitas. Ello será un incentivo para aumentar la producción utilizando a pleno los adelantos tecnológicos. La mayor

---

<sup>19</sup> Los cuales son muy importantes, pero no puede ser hecho en este trabajo, por lo que se remite al trabajo citado.

rentabilidad incrementaría el pago por impuesto a las ganancias y posibilitaría a las provincias aumentar las alícuotas y/o valuaciones del impuesto inmobiliario, mejorando –de paso- el federalismo. Finalmente, simplificar su liquidación y percepción, de modo de disminuir la inversión en tiempo y honorarios por parte del contribuyente.

En cuanto a las funciones del estado, el cumplimiento de su objetivo específico: el suministro de los bienes públicos y semipúblicos, complementado con una asistencia social eficiente; al decir eficiente, es que se asista a los que realmente la necesitan y no ser utilizada con fines electorales. Respecto a la provisión de bienes semipúblicos; salud pública, suministrada sin cargo para quienes no la puedan pagar comprobadamente; y educación basada en la meritocracia, que posibilite incorporar al egresado con alta productividad al proceso productivo y a la capilaridad social ascendente. En las universidades nacionales debe terminarse con la demagogia de la “gratuidad de la enseñanza”, que discrimina a los pobres. La universidad debe arancelarse y con ello crearse un fondo de becas para asistir a todo potencial estudiante que no solamente no pueda pagar el arancel, sino también –en los casos que sea necesario- garantizarle su subsistencia. El estudiante gozará de estos beneficios sujetos a su rendimiento académico. Esta es la forma de garantizar la igualdad de oportunidades, tan declamada, y no ejecutada.

El estado nacional, provincial y municipal debe reestructurarse de modo de hacer reducción de todo gasto superfluo, comenzando por los gastos de la política, que en muchos casos es escandaloso (ejemplo; limitando el número y los honorarios de los “asesores”, los excedentes de los pasajes en el Congreso de la Nación, etc.); reducción de personal, haciéndolo más eficiente e invirtiendo el concepto que tienen muchos empleados públicos que atienden al ciudadano como si le estuvieran haciendo un favor; propongo por ello que se cambie la denominación de “empleado público” por el de “servidor público”. Reestructurar las escalas salariales haciéndolas compatibles con las correlativas para similar responsabilidad y horas de prestación del servicio en el sector privado, incluyendo ello las vacaciones y demás beneficios, tales como despido. Nadie debe ganar más que el Presidente de la Nación (o el gobernador, o el respectivo intendente). Reestructurar el sistema jubilatorio, eliminando las llamadas “Jubilaciones de privilegio”, elevar la edad jubilatoria en igualdad entre ambos sexos, restablecer el sistema de jubilación privada.

La reducción del gasto es crucial para reducir la carga tributaria a niveles razonables con la rentabilidad del sector privado hasta alcanzar el superávit, única forma de eliminar la inflación; un banco central independiente que cumpla con el objetivo de resguardar el valor de la moneda; ello fomentará el ahorro en la moneda nacional y favorecerá la inversión; con un mercado de cambios libre -con flotación sucia- una vez logrado un tipo de cambio real de equilibrio. Esto es posible con el crecimiento económico esperable resultado del nuevo escenario de confianza en las instituciones. Obviamente, habrá que acordar un plan de corto y mediano plazo –con asistencia social- mientras se van ajustando las variables a los objetivos de largo plazo.

En lo económico privado -partiendo del supuesto de la garantía de la libertad y seguridad de las personas, y de los derechos de propiedad a través del fortalecimiento (y mayor eficiencia) de la justicia- restablecer las reglas de juego para el libre funcionamiento de los mercados, tanto internos como externos. Para los mercados de bienes y servicios, la política económica prescribe: los mercados competitivos no deben ser regulados, salvo circunstancias; los mercados oligopólicos, también en libertad, sujetos a la defensa de la competencia; los monopolios naturales, operados por empresas privadas reguladas a través de entes específicos profesionalizados -cuyos titulares sean elegidos por concurso de títulos, antecedentes y oposición- con el criterio de

sustentabilidad a largo plazo. Los mercados de servicios de factores de producción deben operar también en plena libertad. De éstos, el más importante –y que está en la hipótesis de este ensayo como causal importante de la decadencia de Argentina- la legislación del mercado de trabajo: flexibilizar el despido, substituyendo el actual sistema por un seguro de desempleo; descentralizar acuerdos salariales y condiciones de trabajo; democratizar los sindicatos, limitando la reelección de los dirigentes; auditar las obras sociales mediante consultoras privadas, seleccionadas a través de un sistema de sorteo.

Lo que se postula no es una utopía; *mutatis mutandi*, son las instituciones de los países que han alcanzado un alto nivel de ingreso *per cápita* y cuasi eliminado la pobreza. Es difícil de acordar, sí. Pero es imprescindible.

**Addenda:** Respuesta de Juan Carlos de Pablo a la lectura de este trabajo: “Tu ensayo es un típico análisis de FIRST BEST. Ahora tenés que seguir el análisis explicando, en el plano técnico, como vas de aquí a tu posición deseada (¿shock o gradualismo?; ¿te creerán o no?), y en el plano político, cómo vas a ganar la elección para poder hacerlo”.

Mi respuesta, en lo pertinente (pues había algunas consideraciones respecto a la Academia): “Como académico -y, circunstancialmente, presidente de la ANCE- entiendo que debo proponer un First best; no puedo proponer un Second best. Ello quedará para los que pacten (si llegara a haber convocatoria, y si pactaran)”. “En el trabajo digo: “El gobierno debe convocar a la oposición, a la dirigencia económica y social (incluidos los sindicatos) a un pacto para acordar políticas de estado”. Estoy pensando en algo parecido a los Pactos de la Moncloa. Los acordantes (si hubiera convocatoria, y hubiera acuerdo) decidirán el modo. Por mi parte, me inclino por shock, considero que es la única forma viable en Argentina. Respecto a si el gobierno va a ganar las elecciones: con política de shock las ganaron Alfonsín y Menem. Con gradualismo, las perdió Macri. Además, ellas serían a posteriori del acuerdo, cuando se supone que ya se habrían comenzado a efectivizar los resultados positivos”.

### Referencias Bibliográficas:

- Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2012), *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, España, Centro Libros PAPF, S. L. U. Deusto, Grupo Planeta.
- Ballent, Anahí (2008), “Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943”, *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v.15, n.3, p.827-847, jul.-set., <https://doi.org/10.1590/S0104-59702008000300013>
- Colomé, Rinaldo A. (2016a) Capítulo “Las instituciones y el crecimiento económico de los países. El caso de Argentina” en: *Un siglo de la Academia Nacional de Ciencias Económicas*. Ed. por Academia Nacional de Ciencias Económicas. Buenos Aires. Edición (Editorial del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); ISBN 978-987-660-258-7,
- Colomé, Rinaldo A. (2016b), “Instituciones, política agrícola, y crecimiento en Argentina. 1853- 2015”, *Anales de la LI Reunión Anual de la AAEP*, Tucumán, 16 al 18 de noviembre.
- Colomé, Rinaldo A., Darío Freitag y Germán Fusta (2011), “Tipos de cambio real y tasas de “protección” a la agricultura argentina en el período 1930-1959, *Económica* (La Plata), Vol. LVII, pp. 91-126, Enero-Diciembre 2011; *ANALES* (CD) de la XLV Reunión Anual de la AAEP, Buenos Aires, 17 al 19 de Noviembre de 2010; *ANALES* (CD) de XLI Reunión Anual de la AAEA, Potrero de los Funes, San Luis, 6 al 8 de octubre de 2010.

Colomé, Rinaldo A. y Lucas Gumierato (2009), *Los orígenes de la comercialización de granos en Argentina (c. 1870-1920)*, Premio 125° Aniversario a la investigación histórica, Bolsa de Comercio de Rosario, Rosario, Argentina.

Colomé, Rinaldo A. (1966), *La Oferta Agropecuaria de la Región Pampeana*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.

Colomé, Rinaldo A. (1973), “Importancia Estratégica de la Agricultura Pampeana en el Desarrollo Económico Argentino”, Primer Premio, *La Producción de Cereales en Argentina. Medios para lograr su Desarrollo*. Editorial El Coloquio. Buenos Aires; y en *Revista de Economía y Estadística*, Vol. XXI, N° 1, 2, 3, 4, Primero, Segundo, Tercero y Cuarto Trimestres de 1977-78, pp. 39-65, Córdoba.

Coremberg, Ariel (2014), “PBI ARGENTINA 1913-2013: De las Tasas Chinas a los pocillo sin café – SERIE ARKLEMS ENCADENADA, FacebookTwitterPrintFriendlyEmailWhatsApp

Diego, S. (1938) *La ley argentina de impuesto a los réditos*, Tesis doctoral, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.

Garay, Ernesto José (2017), *Obras Sociales. Antecedentes*, DELS, <https://salud.gob.ar/dels/entradas/obras-sociales-antecedentes>.

Gerchunoff, Pablo, Martín Rapetti y Gonzalo de León (2020), *LA PARADOJA POPULISTA*, DESARROLLO ECONÓMICO. REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES, VOL. 59 – N° 229 – pp. 299-328. ISSN 1853-8185.

Ibañez Padilla, Eduardo (2012), *CORRUPCIÓN Y DECADENCIA EN LA REPÚBLICA ARGENTINA*, Ediciones del Boulevard, Córdoba.

Tirole, Jean (2017), *Economics for the Common Good*, Princeton, Princeton University Press.

Levaggi, Abelardo (2006), *Historia del Derecho Argentino del Trabajo (1800-2000)*, Revista IusHistoria – Número 3. Cita: IJ-LXIV-997. <https://ar.ijeditores.com/articulos.php?idarticulo=61997&print=2>

Llach, Juan, J. (2020), “El desafío de la productividad inclusiva y el rol de los intangibles”, Documento de trabajo, Universidad Austral.

Magariños, Mateo (1991), *Diálogos con Raúl Prebisch*, Banco Nacional de Comercio Exterior. Fondo de Cultura Económica/Economía Latinoamericana, México.

Martinez de Hoz (h), J. A. (1967), *La agricultura y la ganadería argentina en el período 1.930-1.960*, Sudamericana, Buenos Aires.

Obarrio, Mariano (2017), Mauricio Macri acordó un pacto fiscal con todas las provincias menos San Luis, *La Nación*, 16 de noviembre de 2017

Pablo de, J. C. (2005), *La economía argentina en la segunda mitad del siglo XX*, Tomo I, La Ley, Buenos Aires.

Porto, Alberto (2008), “El Funcionamiento del Federalismo Fiscal Argentino”, Documento de Trabajo Nro. 71, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata.

Sturzenegger, Adolfo y B. Martínez Mosquera (1986). "Incidencia de las Políticas Comercial y Cambiaria sobre Precios Agrícolas: Argentina 1960-85", *Anales de la XXI Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política (AAEP)*, Salta 1986.