

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

Por Rinaldo Antonio Colomé  
ANCE e IEF, FCE,UNC

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

Pandemia: “distanciamiento social”, cuando es obligatorio: “cuarentena”:

Enorme disminución en la actividad económica, depende de cuan estricta y cuan larga sea.

- Salud versus economía es un falso dilema.

Ergo: el estado debe auxiliar: a los más desprotegidos al sector privado, las empresas y emprendedores.

(complicado: “sector informal” 40 %, como mínimo).

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

## Consecuencias:

- -Déficit fiscal del 0,4 % año 2019 al 8 % del PBI año 2020,
- financiado con emisión (impuesto inflacionario).
- -Caída de la actividad económica: 10 puntos porcentuales del PBI.
- Esto expuso la crisis de Argentina: “coyuntura crítica”, en la terminología de Acemoglu y Robinson (2012).
- El Presidente decretó cuarentena prematura, y “eterna”.
- Al principio ello lo fortaleció,
- Luego disminuyó; razones:
  - alta cantidad de infectados y muertes,
  - fuerte caída de la actividad económica;
  - **avasallamiento de los derechos: DNUs: proyectos de estatizaciones, avanzar sobre el Poder Judicial (PJ): etc.; o sea, una degradación de las instituciones políticas y económicas; lo que agrava la crisis económica y la decadencia de Argentina.**

## 2. Sobre instituciones políticas y económicas: inclusivas y extractivas

### Instituciones políticas inclusivas:

- Se corresponden con el funcionamiento pleno de la república:
- Independencia de los poderes, fundamentalmente, un poder judicial fuerte (y eficiente) que garantice los derechos que consagra la Constitución;
- Y con una democracia de alta calidad: donde los partidos políticos practiquen la democracia interna y la transparencia; **lo que genera confianza**
- Ello garantiza el ejercicio pleno de la iniciativa privada (en la cual se practica naturalmente la meritocracia) **en una organización económica a través del mercado, lo que define instituciones económicas inclusivas.**

## 2. Instituciones políticas y económicas extractivas:

**Instituciones políticas extractivas: se corresponden con el modelo populista/corporativista,**

**caracterizado por:**

- Intervención en los mercados,
- Impuestos altamente distorsivos, que extraen recursos de los sectores productivos competitivos;
- Que se gastan a discreción en objetivos políticos (permanecer en el poder):
- Transferencias a provincias y/o municipios,
- Subsidios “sociales” (planes), a empresas de servicios públicos (tarifas bajas) y a sectores de la producción no competitivos,
- Todo ello definen **instituciones económicas extractivas.**

Hipótesis. La decadencia de Argentina es fundamentalmente institucional:  
de instituciones inclusivas a extractivas.

- La mayor degradación ocurre en las instituciones políticas, principalmente:
- **Poder Judicial (PJ)**, (“disciplinamiento”), a partir de 1946 (Presidente Perón);
- **-Federalismo**: avance del gobierno nacional sobre la potestad tributaria de las provincias, lo que le permite a la Nación hacer populismo;
- **-Legislación laboral**: por las consecuencias económicas y políticas del poder sindical, originadas desde la Secretaría de Trabajo a partir de 1943, pero, fundamentalmente, por las “obras sociales”.
- **Las instituciones económicas siguieron la suerte de las instituciones políticas.**
- **Objeto-metodología.** En base a Colomé (2016a) y Colomé (2016b), se profundiza en el análisis de hechos políticos y económicos **que determinaron cambios significativos en las instituciones** (secciones 2 y 3).
- En la sección 4: conclusiones, reflexiones, y propuesta para revertir la decadencia.

## Primera época. Instituciones inclusivas

### 2.1. Establecimiento y consolidación de instituciones inclusivas.

#### El período 1854-1930.

- Colomé (2016a): Argentina fue gestando desde la Revolución de Mayo instituciones políticas republicanas y democráticas “formales”, consolidadas por la Constitución de 1853, perfeccionadas por la Ley Sáenz Peña en 1912.
- Federalismo: surgió luego de hecho.
- **En las categorías de A y R (2012) Argentina había alcanzado instituciones políticas formales inclusivas; ellas generan instituciones económicas inclusivas.**
- Confirmado por Colomé (2016b).
- Con estas instituciones: ocurre el fuerte y sostenido crecimiento y desarrollo económicos y sociales hasta 1930: PIB creció al 4,61% anual promedio, y al 5,15% en el subperíodo 1880-1930; Argentina entre los principales países del mundo en: 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

- “Gran Depresión”; cierres de las economías. Fuerte caída de precios de los commodities agrícolas.
- Argentina inicia su política agrícola el 28 de noviembre 1933; **intervención subsidiaria en los mercados**: Precios únicos (precios sostén), JNG. Financiamiento a través de:
- Control de cambios, Oficina de Control de Cambios, Fondo de Cambios: Beneficio: para financiamiento, luego de resarcir al gobierno el mayor costo de los servicios de la deuda pública, causado por la devaluación. JNG lo usó muy poco; el Estado lo utilizó para otros fines: financiar déficit del balance de pagos, obras públicas: red de caminos (DNV), etc. Creación de Parques Nacionales: “política keynesiana”, antes de la Teoría General.
- En carnes: JNC, CAP, Tratado Roca-Runciman.
- Política agrícola: extensión a las “economías regionales”: creación de juntas reguladoras.
- Política agro-industrial: proceso de sustitución de importaciones.
- Regulación de los mercados financieros y monetarios: creación BCRA.

- **Degradación del federalismo:** Uriburu establece por decreto–ley del 19 de enero de 1932 el impuesto a los réditos (un impuesto directo).
- La facultad de cobrar impuestos –salvo “los derechos de importación y exportación de las Aduanas”- era exclusiva de las provincias (art. 4 de la Constitución) (y lo sigue siendo para los impuestos directos –no así de los impuestos indirectos- luego de la reforma de 1994).
- Aunque, por 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” (estos requisitos se reunirían)
- **Positivo, se establecía el impuesto más progresivo del sistema tributario.**
- Sólo un mes más tarde, el 20 de febrero de 1932, el Presidente Justo envió al Congreso un proyecto que se aprobaba con la condición que sería coparticipable a las provincias.
- También se creó la Dirección de Impuesto a los Réditos.
- **Mi posición: vencido el plazo de los tres años cada provincia debería haber sancionado su propio impuesto a los réditos y coparticipar a la Nación.**

# 1. Segunda época. Instituciones extractivas: de 1943 en adelante

## 3 .1. Período 1943-1955

### Instituciones políticas:

Quiebre institucional: “Revolución del 4 de junio”, reconocido por la CSJ.

Ideario: nacionalista católico, enseñanza de la religión católica en las escuelas (grieta).

**El 4 de junio de 1946, asume el GrI. Perón: parte del golpe:** funciones. director del Dpto. de Trabajo (luego Secretario de Trabajo y Previsión), Ministro de Guerra, y Vicepresidente

**Con relación a la principal hipótesis, “disciplinamiento” del PJ y especialmente la persecución a los jueces de la CSJ: es iniciada en el Congreso a instancias de Perón, en 1946. A y R:** similitud con la independencia del poder judicial –específicamente, del Tribunal Supremo- en los Estados Unidos: **“Perón nombró entonces a cuatro jueces nuevos...Perón podía gobernar de facto como dictador”**. Constitución año 1949. Además: persiguió a la prensa, fustigó a la oposición, propaganda política en las escuelas, identificó a su causa con la Patria (“vendepatria”), afiliación al Partido Peronista, y, en ocasiones, incitó a la violencia.

**Ergo, degradación hacia instituciones políticas extractivas.**

## **En cuanto a las instituciones económicas:**

- **Dirigismo económico:** intervención en los mercados; controles de precios y restricciones en el comercio, sobre todo exterior.
- **Estatización de las empresas de servicios públicos;**
- **Nueva política comercial externa:** el 28 de Mayo de 1946 **creación del IAPI:** estatización del comercio exterior; precios oficiales únicos (no precios sostén).
- Deterioro de los precios, efectos: negativos sobre la producción, descapitalización y deterioro tecnológico (analizan en Colomé (1966) y Colomé (1973)). **Es el período de mayor transferencia de ingresos al no agropecuario; es decir, políticas económicas netamente extractivas. Ay R (2012) afirman: las instituciones políticas y económicas de Argentina eran “altamente extractivas”.**

## Tercera hipótesis: legislación laboral:

- **Breve secuencia histórica:**
- **Constitución 1853: paradigma liberal.** El contrato de trabajo es, como los demás, de índole estrictamente privada. arts. 14 y 20, al reconocerlo como uno de los derechos individuales. “Alberdi defendió con ardor la doctrina de la no injerencia del Estado en las relaciones laborales”.
- Sin embargo, a partir de 1859, Códigos: de Comercio, Civil (1871), Minería (1887).
- Primeros sindicatos.
- **Cambio de paradigma: proyecto de Ley Nacional del Trabajo de Joaquín V. González, siendo Ministro de Roca.** “Nunca el Congreso se abocó. Demasiado ambicioso para la época. Lo rechazaron la Federación Obrera Argentina, la Unión General de Trabajadores y la Unión Industrial. Adhesión con reservas del socialismo: descanso dominical (1905): 1907 de trabajo de mujeres y menores; accidentes de trabajo (1915).

- En 1907 se crea el Departamento Nacional de Trabajo (también las provincias).
- **En 1943, director (luego Secretaría) Coronel Perón: otorgó beneficios, la principal: las llamadas “obras sociales” (Modelo: la Caja Ferroviaria).**
- La Constitución de 1949 incorporó por primera vez los derechos del trabajador: Decálogo del Trabajador.
- La CGT adquirió un enorme poder: afiliados 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”
- Estatuto del peón rural.
- **Lo más importante, sancionó la Ley 14.250 de Convenios Colectivos de Trabajo, Ello incrementó el poder político y económico de los sindicatos y de los sindicalistas.**

## 3.2. Período 1955-1983 “Revolución Libertadora. Instituciones políticas”

- **Nuevos jueces en la CSJ;**
- Congreso Constituyente: derogó la Constitución de 1949, reponiendo la Constitución de 1853; **artículo 14 bis:** importante avance en derechos del trabajador y la familia, entre los que se destacan: Salario mínimo vital móvil; Estabilidad del empleado público; **Organización sindical libre y democrática. Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable.** Notable avance en los derechos del trabajador y de la familia, reproducidos sin modificaciones en la reforma de 1994.
- **En lo económico** se revierten las políticas de intervención en los mercados (se disuelve el IAPI); fuerte devaluación: nuevo instrumento de la política comercial externa: Retenciones **móviles : no se trataba de una medida de política económica extractiva, muy por el contrario. Se cumplió sólo con el Gob. de la Rev. Libertadora**

Arturo Frondizi, asumió el 1º de mayo de 1958:

- **En relación con la hipótesis central: agregó 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.
- En lo económico: devaluación, retenciones.
- En 1962, José María Guido.
  
- **1963 Arturo Umberto Illia: respeta a la Corte;** ejemplo de gobierno republicano y democrático (del estilo del de Marcelo T. de Alvear; altas tasas de crecimiento del PBI.
- 1966, golpe militar General **Juan Carlos Onganía: “Revolución Argentina”:** deterioro institucional. **Destituya a la Corte (vuelve a cinco miembros).**

- **Respecto a la tercera de las hipótesis: obligatoriedad de los aportes de los empleados y de las contribuciones patronales para todos los trabajadores en relación de dependencia (Ley de Obras Sociales 18.610, 1970).** Creación del INOS dependiente del Ministerio de Bienestar Social. Esto fortaleció el papel de los sindicatos, pero sobre todo, a los sindicalistas. 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 **Héctor J. Campora: designa una nueva CSJ. Gran deterioro institucional (presos).**
- Septiembre de **1973, asume el Tte. Gral. Perón: grave violación de derechos personales y vuelta al estado populista y corporativo.**
- María Estela Martínez de Perón (julo 1974).
- **“Proceso de Reorganización Nacional” –de carácter no “provisional: 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

- **1983 se restablece la democracia “formal. Raúl Alfonsín: destituye la Corte.**
- En lo económico: Alfonsín no revierte el estado populista/corporativo.
- Primer síntoma de agotamiento del modelo populista- a la hiperinflación en 1989.
- Alfonsín renunció. julio de 1989 asume Carlos Menem.
- **Menem intentó hacer renunciar a los miembros de la Corte, pero no lo consiguió (Carlos Fayt).**
- **El Congreso le aprobó cuatro jueces nuevos.**
- “La victoria de Menem contra el Tribunal puso en marcha el tipo de dinámica de pendiente resbaladiza” (A yR).
- Hiperinflación en 1990: “**coyuntura crítica**”,
- Cambios significativos en las instituciones económicas a comienzos de 1991,
- “**Plan de Convertibilidad**”: reglas similares a 1880-1930.
- Eliminación de Retenciones: “Segunda revolución en las pampas”.

- **Instituciones políticas:**
- “Pacto de Olivos”
- Constitución 1994. Modificaciones más importantes:
- federalismo, elección directa del presidente
- Congreso, art. 75, inc 2. “Imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias
- Ley convenio de coparticipación.
- DNUs; degradación en las instituciones políticas.
- **Presidente de la Rúa: Instituciones políticas: mantuvo la CSJ**
- Y las instituciones económicas inclusivas del Plan de Convertibilidad
- Sin apoyo político renunció a fines del año 2001.

### 3.4. Período 2002 en adelante

- Adolfo Rodríguez Saá, **“Declaró Default” (aplaudido), grave herida a las instituciones .**
- **Eduardo Duhalde 2002.**
- Medidas económicas altamente extractivas: “corralón”, devaluación,
- “pesificación asimétrica”. Retenciones.
- El 25 de Mayo de 2003 **Néstor Kirchner.**
- **Forzó la renuncia de los jueces de la CSJ.**
- DNUs, “Emergencia económica”:
- Transferencias a provincias: no correspondencia fiscal. Obras faraónicas.
- Kirchner: presidente afortunado. “Tasas chinas?”
- PBI creció a una tasa promedio del 2,2% entre 1998-2013, el país que menos creció a largo plazo de la región.
- Cristina Fernández de Kirchner:
- **modelo populista (instituciones extractivas) está agotado.**

- El 10 de diciembre de 2015: **Mauricio Macri.**
- **Instituciones políticas: Completa la CSJ.**
- **Federalismo:** Pacto fiscal con gobernadores: disminución de los impuestos (IIBB)
- **Acuerdo con la CGT:** creación de empleo,
- disminución de la informalidad y de la litigiosidad.
- **Retorno hacia instituciones políticas y económicas inclusivas.**

# Conclusiones, reflexiones y propuesta

- **Dos épocas: Primera 1854 a 1943.** Instituciones políticas inclusivas,
- sistema democrático republicano,
- instituciones económicas inclusivas:
- **Dos períodos:** el 1° 1854-1930: PIB creció al 4,61% anual promedio, y al 5,15% en
- **Subperíodo** 1880-1930 al 5,15%,
- Argentina entre los principales países del mundo.
- El 2° 1930 a 1943. caracterizado por crisis económica: Gran Depresión.
- Intervención subsidiaria en los mercados, manteniendo instituciones económicas inclusivas.
- **Segunda época,** desde 1943: modelo populista y corporativo,
- (retorno a instituciones inclusivas en algunos períodos).
- Cinco quiebres institucionales.

- **Cuatro períodos:**
- **Primero 1943-1955.** Perón, instituciones extractivas,
- mayor detracción de ingresos del sector agropecuario, posibilitó el inicio y consolidación del populismo/corporativismo.
- **Segundo 1955-1983.** Revolución Libertadora:
- Revierte políticas del período anterior.
- Repone Constitución de 1853 agregando artículo 14 bis
- Deterioro de las instituciones a partir de 1973

- **Tercer período -1983-2001.** Retorno a la república y democracia “formal”.
- Alfonsín, una nueva Corte.
- no se revierten las políticas económicas extractivas,
- hiperinflación,
- Menem “Plan de convertibilidad”.
  
- **En 2002, Cuarto período:**
- fuerte deterioro en las instituciones políticas y económicas,
- Macri. Reversión parcial instituciones inclusivas.
- Entre 1998 al 2013 sólo al 2,2 % anual.
- Desde entonces la economía está estancada.
- Agotamiento del modelo populista/corporativo.

- **Hipótesis colonización del PJ-** y especialmente de la CSJ:
- Desde 1946 hubo siete destituciones y dos aumentos de números
- **Hipótesis federalismo:**
- 1932, impuesto a los réditos.
- Inicio coparticipación.
- impuesto a los bienes personales en el año 1991,
- “impuesto a la riqueza” 2020.
- 1994, potestad compartida en impuestos indirectos (“blanqueando. 1891)
- **Hipótesis legislación laboral:** 1953 paradigma liberal.
- Cambio: proyecto de Ley Nacional del Trabajo
- Obras Sociales: fines de '30, se consolida con Perón.
- Onganía: obligatoriedad de aportes: poder económico y político a los sindicatos.
- “industria del juicio”. Trabajo en negro. al 40 %.

- **Instituciones económicas extractivas:**
- la principal, retenciones, aplicadas por todos (excepción: Menem, de la Rúa, y Macri (parcialmente)).
- Fuerte extracción de ingresos, Colomé, Freitag y Fusta (2010)  
Sturzenegger y Martinez Mosquera (1986) para el período 1965-1985.

- **Argentina hoy: está mucho peor que mediados del siglo XIX.**
- **población era principalmente rural; “pobreza digna”.**
- Organización Nacional los incorporó al proceso productivo.
- También hubo perdedores: los protegidos por barreras aduanera,
- También los que no se reinventaron ante “la destrucción creativa” de Schumpeter
- Populismo: no incorporó a los desplazados por el MTG de Johnston y Mellor.
- Villas Miseria.
- La organización económica actual “fabrica” más pobres.
- La pobreza en Argentina es estructural;
- es la otra cara de la decadencia. que es institucional.
- Pruebas: Juan Llach (2020) comparando variables de crecimiento en relación a Latino América; a principios del siglo XX Argentina estaba en los primeros lugares.
- **La “cuarentena” (“eterna”) agravó la crisis, la decadencia y la pobreza.**
- **La pobreza no se elimina con asistencialismo,**

- **Propuesta:**

- Se debe aprovechar el hastío de la ciudadanía: “coyuntura crítica”
  - Convocar a un pacto de estado: objetivo el bien común (Jean Tirole, *Economics for the Common Good*, para restituir instituciones políticas y económicas inclusivas.
  - El estado y el mercado son complementarios,
  - El mercado necesita regulación; el estado necesita competencia e incentivos.
- 
- El restablecimiento de instituciones políticas comenzó con la recuperación “formal” de la democracia en 1983. Ahora la democracia debe ganar en calidad.
  - Quizá más importante, hay que recuperar la república:
  - no acoso a la Corte
  - Consejo de la Magistratura (art.114°): integración que procure el equilibrio.

- **Federalismo**, hoy en el mundo, descentralización fiscal, como la forma de efficientizar el sector público;
- Ello estaba resuelto en la Constitución de 1853: art. 4, y 64, incisos 2 y 8; 1994 “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: 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”;
- **Hipótesis de máxima: el cobro por provincias de todos los impuestos directos.**
- Hipótesis de mínima: ganancias a personas existencia física, bienes personales, combustibles; internos; con lo que la coparticipación federal vertical quedaría (hipótesis de mínima) para impuesto a las ganancias a personas de existencia jurídica e impuestos indirectos.
- **Efficientizar el sistema tributario, eliminar los impuestos “más” distorsivos** (sustituir IIBB por un impuesto a las ventas provincial) débitos bancarios; bienes personales (sustituido por un impuesto al patrimonio, etc).;

- **Eliminar retenciones:** incrementaría el pago por impuesto a las ganancias
- y posibilitaría a las provincias aumentar impuesto inmobiliario.
- Finalmente, simplificar su liquidación y percepción.
  
- **Funciones del estado, el cumplimiento de su objetivo específico: el suministro de los bienes públicos y semipúblicos** (sin cargo, para los que no puedan) , complementado con una asistencia social eficiente.
- Educación basada en la meritocracia (alta productividad capilaridad social ascendente).
- En las universidades nacionales: terminar la “gratuidad de la enseñanza” (garantiza la igualdad de oportunidades)
- **El estado nacional, provincial y municipal: efficientizarse: reducir gasto.**
- **“Empleado público”:** “servidor público”. Reestructurar escalas salariales, **compoatibles con sector privado,**
- Reestructurar el sistema jubilatorio, jubilación privada.

- **La reducción del gasto es crucial para reducir la carga tributaria: superávit,**
- **Unica forma de eliminar la inflación;**
- Banco central independiente; objetivo: resguardar el valor de la moneda;
- Fomentará el ahorro en la moneda nacional y favorecerá la inversión;
- **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**, supuesto garantía de libertad, y derechos de propiedad, libre funcionamiento de los mercados,
- **Mercados competitivos no deben ser regulados**, salvo circunstancias;
- **Mercados oligopólicos, en libertad, sujetos a defensa de la competencia;**
- **Monopolios naturales, operados por empresas privadas, reguladas**
- **Mercados de factores de producción: plena libertad: mercado de trabajo: flexibilizar el despido (seguro de desempleo);**
- Descentralizar acuerdos salariales y condiciones de trabajo;
- Democratizar los sindicatos, limitando reelección;
- Auditar las obras sociales.

- 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.