

## Sumario y Conclusiones:

Dedicaremos la primera parte de esta sección a presentar un breve sumario de los temas desarrollados, en base al mismo procederemos a sintetizar las principales conclusiones a las que hemos arribado.

### Un Breve Sumario.

#### La Motivación:

Las diversas políticas ensayadas en la mayoría de los países Latinoamericanos no pueden ser calificadas de satisfactorias. Resulta posible tratar de interpretar a las mismas basándonos en las cualidades intelectuales de los gobernantes; se podría afirmar que un país lleva a cabo una determinada política económica por la aptitud o impericia de los encargados de delinearla. Pero esta afirmación solamente tendría algún poder explicativo si dichas cualidades no fueran inferidas de los hechos que pretendemos explicar, de lo contrario nuestra hipótesis se convertiría tan solo en un argumento básicamente animista.

Otra hipótesis, mas racional y tradicionalmente aceptada por los economistas, consiste en asumir que los gobernantes intentan maximizar el bienestar de la sociedad. Sin embargo, la evidencia provista por la mayoría de los países Latinoamericanos tiende claramente a rechazar esta hipótesis, cuando es considerada independientemente de la anterior.

Esta investigación ha propuesto una hipótesis alternativa basada en el marco conceptual desarrollado, hace ya casi un siglo, por Arthur Bentley.

#### El Marco Teórico:

En 1908 Arthur Bentley desarrolló una teoría económica del funcionamiento del estado, centrando su interés no en los partidos políticos y en los votantes, sino en los grupos de interés. Bentley sostiene que los individuos forman parte de diversos grupos de interés; cada uno de estos grupos ejerce cualquier técnica de presión disponible sobre el gobierno, la competencia entre estos grupos, sujeta a las reglas del juego imperantes en un momento dado, determina las políticas llevadas a cabo en una sociedad.

La hipótesis que este trabajo ha propuesto es una consecuencia directa de la teoría desarrollada por Bentley,

*Las políticas económicas seguidas por los diversos países Latinoamericanos no deben*

*ser juzgadas de correctas o erróneas, sino que deben ser consideradas como equilibrios; dado que las mismas suman el resultado de la presión ejercida por los grupos de interés relevantes en cada país, sujetos a las reglas que rigen dicha competencia.*

Obviamente, de una primera lectura de esta hipótesis se podría desprender que la misma contiene un nivel de animismo similar que el pretender explicar una determinada política basándonos en las cualidades intelectuales de los gobernantes. Ambas afirmaciones carecerían de todo poder explicativo pues aparentan ser inferidas de los hechos que pretendemos explicar. Sin embargo, Gary Becker (1983, 1985) y Edgardo Zablotsky (1992 [2]), han elaborado extensiones de la teoría propuesta por Bentley que resultan empíricamente confrontables. Becker centra su interés en diversas características de los grupos de interés, existiendo varios trabajos empíricos que respaldan las proposiciones que ha derivado. Por su parte, Zablotsky centra su atención en el rol desempeñado por las reglas del juego bajo las cuales compiten los diversos grupos de presión. Si se consideran como dados el número de integrantes de cada grupo, su eficiencia en la producción de presión política, y cualquier otra característica relevante, cualquier cambio en las reglas del juego habrá de modificar el equilibrio resultante, lo cual se verá reflejado en las políticas económicas derivadas de dicho equilibrio.

Zablotsky (1992 [2]) propone analizar un cambio en las reglas del juego que se verifica con gran frecuencia en los países Latinoamericanos: los golpes de estado. El cambio de régimen político traerá aparejado cambios en las reglas bajo las cuales compiten los diversos grupos de presión, los cuales habrán de alterar el equilibrio resultante y por ende las políticas económicas asociadas al mismo. Con el objeto de estudiar la plausibilidad de esta hipótesis, Zablotsky considera 30 eventos en 15 diferentes países; evaluando la hipótesis que se habrán de verificar cambios significativos en el equilibrio resultante (y por ende en políticas económicas) al producirse cambios de regímenes políticos, pero no tan solo cambios de gobernantes. La evidencia reportada aparenta respaldar la hipótesis propuesta, dado que la misma es rechazada en tan solo el 21 % de los cambios de regímenes considerados y en el 13 % de los cambios de gobernantes.

Nuestro objetivo en este trabajo ha consistido en proveer una pieza de evidencia adicional en sostén de la teoría propuesta por Arthur Bentley, mediante el estudio de una importante diferencia en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de presión en la República Argentina: la vigencia de la modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña.

### La Ley Saenz Peña:

En 1912 se sancionó en la Argentina una nueva Ley Electoral, usualmente llamada Ley Saenz Peña, la cual instauró el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio, incrementando notablemente, luego de algunos años, el número de

votantes.

La sanción de la ley Saenz Peña habría de provocar un importante cambio en las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión; este cambio debería haber alterado el equilibrio resultante y por ende las políticas económicas derivadas del mismo.

De ser posible proveer evidencia compatible con la hipótesis que la Ley Saenz Peña podría ser uno de los determinantes de las políticas económicas llevadas a cabo en la Argentina, la misma aportaría un sustento adicional al marco conceptual desarrollado hace ya casi un siglo por Arthur Bentley.

#### El Plan a Seguir:

Sin lugar a dudas la evaluación de la plausibilidad de la hipótesis propuesta presenta serias dificultades, pues resulta ilusorio pretender que a lo largo de nuestra historia los grupos de presión relevantes sean los mismos, las características de dichos grupos permanezcan inalteradas, o que el único cambio de significancia en las reglas del juego lo constituya la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en dichas reglas mediante la sanción de Ley Saenz Peña. Sin embargo, la política comercial llevada a cabo por las diversas administraciones que han regido a la Argentina, aparentemente, podría satisfacer la hipótesis propuesta.

La política comercial ha jugado un rol relevante en el desarrollo económico de la República Argentina, cumpliendo un papel central en la estrategia de sustitución de importaciones llevada a cabo durante gran parte de este siglo, estrategia que ha ocasionado resultados altamente insatisfactorios. Resulta, por lo tanto, interesante investigar si la vigencia de las modificaciones introducidas en las reglas del juego mediante la sanción de la Ley Saenz Peña podría ser uno de los determinantes de dicha política. Con el fin de examinar esta hipótesis hemos centrado el análisis en tres períodos de nuestra historia:

- A) Los gobiernos que rigieron a la Argentina con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña.
- B) Los primeros gobiernos surgidos tras la reforma de la legislación electoral.
- C) El ciclo de gobiernos civiles y militares que gobernaron a la Argentina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

Durante el primero de los períodos sugeridos, las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión eran, presumiblemente, similares. Por ende, en términos del

marco conceptual propuesto, el equilibrio resultante no debería de ser disímil, ni tampoco las políticas económicas derivadas de dicho equilibrio.

El segundo de los períodos examinados se centra en la sanción de la Ley Saenz Peña. La sanción de la Ley Saenz Peña, produjo inmediatamente cambios importantes en el funcionamiento del régimen político; lo cual, de un primer análisis, habría alterado las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión. Por lo tanto, en términos de nuestro marco conceptual, el equilibrio de dicha competencia debería de haber sido modificado y por ende las políticas gubernamentales asociadas al mismo.

Finalmente, durante el tercer período propuesto se sucedieron cambios sistemáticos en las reglas del juego (golpes de estado que derrocaron a regímenes democráticos y retornos a la democracia); por lo tanto es de esperarse, en términos del marco conceptual propuesto, que dichos golpes hallan traído aparejados cambios en el equilibrio resultante y por ende en las políticas gubernamentales derivadas del mismo que fueron revertidos al reinstaurarse la democracia. Dichos cambios no deberían haber sido verificados luego de un golpe de estado que tan solo haya remplazado a un gobierno militar por otro similar; dado que cualquier influencia de la Ley Saenz Peña sobre las reglas del juego habrá caducado al instaurarse el régimen militar y por ende, no es de esperarse, en términos de nuestro marco conceptual, que se hallan verificado cambios adicionales en el equilibrio resultante.

#### Los Gobiernos Anteriores a la Reforma de 1912:

Las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión no sufrieron, presumiblemente, grandes modificaciones con anterioridad a la reforma de la legislación electoral de 1912 (Natalio Botana [1977]). Por ende, en términos del marco conceptual propuesto, el equilibrio resultante no debería de ser disímil, ni tampoco las políticas gubernamentales derivadas de dicho equilibrio.

Dado que es ampliamente conocido que la evidencia provista por nuestra historia resulta compatible con esta predicción, hemos presentado tan solo una muy breve síntesis de misma, tomando como punto de partida la elección presidencial de 1874.

Existe entre los diversos autores un consenso generalizado que los 6 distintos gobiernos (8 distintos Presidentes) que rigieron a la Argentina durante este período (1874-1910) se caracterizaron por no interferir en la asignación de recursos a través del manipuleo indiscriminado de los precios relativos de la producción nacional e importada, respetando las orientaciones impuestas por las tendencias del mercado mundial. Los precios de los diferentes bienes y servicios no fueron, en general, afectados por políticas económicas que les hayan hecho emitir señales erróneas, y por ende los recursos productivos se dirigieron hacia actividades donde su productividad era mayor, generando un gran crecimiento económico.

La aceptación plena de la teoría de las ventajas comparativas indujo un alto grado de apertura de la economía. Si bien hasta 1900 no se disponen de cifras globales acerca de la actividad económica, la orientación aperturista de las diversas administraciones de la época es ilustrada por el constante incremento en las cifras del comercio exterior. La clara orientación hacia el exterior de la actividad económica se ve reflejada en el extraordinario desarrollo alcanzado por el sector agropecuario. Carlos Díaz Alejandro estima que el mismo se expandió durante este período a una tasa no inferior al 4 % anual. Dicha expansión es ilustrada, por ejemplo, a través del constante crecimiento en la extensión de la superficie sembrada y por la fuerte valorización de la tierra.

En síntesis, resulta posible afirmar que la evidencia provista por la historia económica de la República Argentina no refuta la primera de las predicciones propuestas; es importante mencionar que la misma resulta compatible con la historia económica de nuestro país, no porque durante este período se haya aceptado plenamente la teoría de las ventajas comparativas, dirigiéndose los recursos hacia las actividades donde su productividad era mayor, sino porque los 6 distintos gobiernos (8 distintos Presidentes) que rigieron al país durante estos 35 años presentan una clara homogeneidad al respecto.

#### Los primeros gobiernos surgidos tras la reforma:

El segundo de los períodos examinados se centra en la sanción de la Ley Saenz Peña. La sanción de la Ley Saenz Peña, produjo inmediatamente cambios importantes en el funcionamiento del régimen político; lo cual, de un primer análisis, habría alterado las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de presión. Por lo tanto, en términos de nuestro marco conceptual, el equilibrio resultante debería de haber sido modificado y por ende las políticas gubernamentales asociadas al mismo.

Hemos dedicado la primera parte de esta sección a ilustrar el hecho que la política comercial llevada a cabo por los primeros gobiernos surgidos bajo el marco de la Ley Saenz Peña no se diferenció de la seguida por los gobiernos que rigieron el país con anterioridad a su sanción. Este hecho, el cual a primera vista aparenta refutar la hipótesis propuesta, en realidad la satisface; dado que un análisis más profundo de la evidencia relevante del período demuestra que la Ley Saenz Peña no produjo, en el corto plazo, cambios significativos en las reglas del juego y por ende no era de esperarse que se verificaran cambios en el equilibrio resultante. Hemos dedicado segunda parte de la sección a proveer evidencia en sostén de esta última hipótesis.

La sanción de la Ley Saenz Peña, si bien produjo cambios importantes en el régimen político, no alteró en el corto plazo, las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés, debido básicamente a la alta proporción de extranjeros en la población total, aún mayor en la población masculina adulta por un lado, y la baja proporción de extranjeros que se hubieran naturalizado por el otro. Dado que este

fue el requisito para que los residentes en el país adquirieran derechos políticos es también el hecho crítico en el proceso de ampliación de la participación política; proceso que fue, en el corto plazo, bastante menor que lo supuesto.

Por lo tanto, dado que las reglas que regían la competencia entre los diversos grupos de interés no fueron alteradas, no era de esperarse, en términos de nuestro marco conceptual, que el resultado de dicha competencia resultase modificado. La evidencia analizada aparenta respaldar esta hipótesis:

A) La sanción de la ley Saenz Peña produjo cambios importantes en el mapa político. La Unión Cívica Radical había boicoteado todas las elecciones llevadas a cabo anteriormente en protesta por los usuales procedimientos fraudulentos que las mismas adolecían; la reforma de la ley electoral dió fin al abstencionismo radical y principio a un proceso que habría de culminar en 1916 con su acceso al gobierno. Sin embargo, este hecho no juega, dentro del marco conceptual desarrollado por Arthur Bentley, ningún rol en si mismo; los partidos políticos son al fin y al cabo tan solo un instrumento a través del cual ejercen su influencia los diversos grupos de interés. Por lo tanto, dado que las reglas del juego bajo las cuales competían dichos grupos no habían sido alteradas, era de esperarse (a los fines que el resultado de esta competencia no resultase modificado) que los grupos beneficiados bajo las reglas del juego imperantes con anterioridad a la reforma, se encontrasen representados dentro del nuevo partido gobernante en forma similar a como lo estuvieron en el pasado; de no ser así, esto resultaría inconsistente con nuestra hipótesis. La evidencia analizada satisface nuestras expectativas. El sector ganadero, beneficiado bajo las reglas del juego vigentes con anterioridad a la reforma de la legislación electoral, permaneció representado dentro del nuevo partido gobernante. Esta afirmación surge de analizar la composición de los gabinetes de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear; siendo sustentada por la proporción de iniciativas parlamentarias, en favor del sector, propuestas por miembros de la Unión Cívica Radical que eran miembros de la Sociedad Rural, o bien provenían de importantes áreas ganaderas.

B) Por otra parte, dado que nuestra hipótesis predice que el resultado de la competencia llevada a cabo entre los diversos grupos de presión no había sido alterado, era de esperarse que la Unión Cívica Radical no hiciera nada por modificar la estructura económica vigente, no afectando, por ende, los intereses del sector ganadero. Una vez más, la evidencia resulta compatible con nuestro marco conceptual. La Unión Cívica Radical defendió los intereses del sector ganadero; esta afirmación surge de analizar el origen partidario de las iniciativas presentadas en el Congreso en favor del sector; resultando posible llegar a una conclusión similar mediante el estudio de la posición adoptada por Yrigoyen y Alvear frente a los distintos problemas afrontados por el sector.

C) La política comercial llevada a cabo por las administraciones de Yrigoyen y Alvear no

se diferenció de la seguida por los gobiernos que rigieron al país con anterioridad a la reforma de la legislación electoral. Esta afirmación surge de analizar la economía política de los aranceles establecidos en el período, es sustentada por la opinión de diversos autores y puede ser fundamentada mediante el análisis de diversos indicadores que respaldan la hipótesis que durante este período los aranceles no fueron utilizados como un instrumento de protección sino como una fuente de recursos fiscales; estrategia consistente con la tradición Argentina del Siglo XIX, y por ende, en un todo compatible con la hipótesis derivada de nuestro marco conceptual.

### El ciclo de regímenes democráticos y militares que rigieron a la Argentina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial:

En la sección anterior hemos examinado un período de la historia Argentina durante el cual la democracia de masas, introducida en el país a partir de la sanción de la Ley Saenz Peña, aún no se había afianzado. Las reglas que regían la competencia entre los diversos grupos de presión no fueron instantáneamente alteradas y por ende, en términos de nuestro marco conceptual, era de esperarse que el equilibrio resultante tampoco lo fuera. En esta sección hemos centrado nuestro análisis en el ciclo de gobiernos democráticos y militares que han regido a la Argentina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, con el objeto de confrontar nuestro marco conceptual con cambios sistemáticos en las reglas del juego (golpes de estado que derrocaron a regímenes democráticos y retornos a la democracia).

La hipótesis propuesta postula que dichos golpes habrán traído aparejados cambios en el equilibrio resultante y por ende en las políticas gubernamentales asociadas al mismo que fueron revertidos al reinstaurarse la democracia. Dichos cambios no deberían haber sido verificados luego de golpes de estado que tan solo hayan remplazado a regímenes militares por otros similares; dado que cualquier influencia de la Ley Saenz Peña sobre las reglas del juego habrá caducado al instaurarse el régimen militar y por ende, no es de esperarse, en términos de nuestro marco conceptual, que se hallan verificado cambios adicionales en el equilibrio resultante (ver Edgardo Zablotsky [1], 1992).

De igual manera que en las dos secciones anteriores, hemos centrado nuestro análisis en la política comercial llevada a cabo por las diversas administraciones del período; para lo cual hemos examinado, en la primera parte de la sección, la evolución de la relación existente entre los términos del intercambio externos e internos enfrentados por nuestro país (sesgo anticomercio).

La evidencia provista por este índice resulta, en general, compatible con la hipótesis propuesta; su comportamiento refleja claras diferencias en la política comercial llevada a cabo durante gobiernos militares y democráticos, independientemente del partido político que circunstancialmente se encontró en el gobierno.

- Luego de cada golpe de estado que derrocó a un régimen democrático el sesgo anticomercio disminuyó; lo cuál fué revertido al reinstaurarse la democracia.
- El hecho que distintos partidos políticos ocupasen el gobierno con anterioridad al golpe y al reinstaurarse la democracia no parece afectar el comportamiento del índice.

La segunda parte de la sección fué dedicada al análisis del nivel de la sustitución de importaciones verificada durante las diversas administraciones del período. El sesgo anticomercio refleja la distorsión en los precios relativos que enfrentan los sectores transables; cuanto mayor sea el mismo mayor será el incentivo a sustituir importaciones; por ende era de esperarse, en términos de nuestro marco conceptual, que el nivel de sustitución de importaciones difiriera durante los distintos regímenes políticos.

La evidencia analizada resulta compatible con la hipótesis propuesta:

- El promedio de la proporción de las importaciones en la oferta total superó en cada uno de los regímenes militares al verificado tanto durante el régimen democrático que lo antecedió como durante el régimen que lo sucedió, independientemente del partido político que se encontraba en el gobierno.
- La tendencia difirió durante regímenes democráticos y militares; acentuándose el proceso de sustitución de importaciones durante cada uno de los gobiernos democráticos, independientemente del partido político gobernante, y atenuándose durante los regímenes militares.

En conclusión, resulta lícito afirmar que la política comercial llevada a cabo por los diversos gobiernos del período aparenta presentar significativas diferencias asociadas al tipo de régimen político, irrelevantemente del partido que circunstancialmente se encontraba en el gobierno. Esta afirmación es fundada en el disímil comportamiento del sesgo anticomercio durante los distintos regímenes políticos; es sustentada por las sistemáticas diferencias presentadas en el grado de sustitución de importaciones verificado en los diversos períodos y resulta en un todo compatible con la última de las predicciones derivadas de nuestro marco conceptual.

### Conclusiones:

Existen una infinidad de trabajos que centran su interés en tópicos normativos, como por ejemplo las ventajas del libre comercio, los beneficios de una tasa de inflación reducida y estable, etc. Usualmente estos trabajos incluyen recomendaciones de política económica, las cuales presentan un claro contraste con la evidencia empírica provista por la mayoría de los países Latinoamericanos. A la luz de dicha

evidencia resulta natural preguntarse por que razón políticas que han producido resultados tan poco satisfactorios son repetidas una y otra vez. La búsqueda de una respuesta a este interrogante ha constituido la motivación básica de este proyecto, dado que resulta utópico pretender modificar políticas económicas sin saber siquiera porque razón las mismas se hallan en efecto.

Con ese fin hemos centrado nuestro interés en el marco conceptual desarrollado hace ya casi un siglo por Arthur Bentley. Dicho marco propone interpretar a la política económica como el equilibrio resultante de la competencia desarrollada entre los diversos grupos de interés; por lo tanto, cualquier cambio en las reglas que rigen dicha competencia habrá de modificar el equilibrio de la misma, y por ende las políticas económicas resultantes.

Nuestro objetivo en este trabajo ha consistido en proveer una pieza de evidencia adicional en sostén de la teoría desarrollada por Arthur Bentley, mediante el estudio de una importante diferencia en las reglas que han regido la competencia llevada a cabo entre los diversos grupos de presión en la Argentina: la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña.

A pesar que resulta ilusorio pretender que a lo largo de nuestro período de análisis los grupos de presión relevantes hayan sido los mismos, las características de dichos grupos hayan permanecido inalteradas, o que el único cambio de significancia en las reglas del juego haya sido introducido mediante la sanción de la Ley Saenz Peña, la política comercial llevada a cabo por los diversos gobiernos que rigieron a la Argentina durante nuestro período de análisis aparenta resultar en un todo compatible con la hipótesis propuesta.

Si bién esta evidencia satisface nuestras expectativas, no debe ser considerada como definitiva sino tan solo como un intento de interpretar la conducta, muchas veces en apariencia irracional, de los funcionarios encargados de delinear la política económica.