

C.E.M.A.

Virrey del Pino 3210  
Belgrano R  
1426 Buenos Aires

Te. 552-3291/9313/7771

LA LEY SAENZ PEÑA: SU EFECTO SOBRE LA  
POLITICA ECONOMICA ARGENTINA

Edgardo E. Zablotsky  
Julio 1991  
N° 77

La Ley Saenz Peña. Su Efecto Sobre La Política Económica Argentina.

Edgardo E. Zablotsky

Julio 1991

El presente Documento de Trabajo ha sido llevado a cabo mediante el apoyo financiero del Centro Internacional para el Desarrollo Económico (C.I.N.D.E.). Las opiniones expresadas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor.

Edgardo E. Zablotzky

Julio 1991

• LA MOTIVACION:

La presente investigación se encuentra dedicada a estudiar la relevancia de la Ley Saenz Peña, la cual instauró el sufragio universal, secreto y obligatorio en la Argentina, a la hora de interpretar las diversas políticas económicas llevadas a cabo en el país. En 1912 se produjo en la Argentina un importante cambio en la Ley Electoral; la nueva Ley Electoral, usualmente llamada Ley Saenz Peña, instauró el sufragio universal masculino, secreto y obligatorio, incrementando en forma notable el número de votantes. El objetivo de este proyecto consiste en introducir la hipótesis que la vigencia de la Ley Saenz Peña podría ser uno de los determinantes de las diversas políticas económicas ensayadas en la Argentina.

Dedicaremos esta sección introductoria a presentar la motivación de este estudio. Si bién de una primera lectura del objetivo de esta investigación puede no quedar en claro cual es la relación de la misma con la teoría económica, es de esperarse que luego de la lectura de esta sección, y del marco teórico de este estudio, dicha relación surja naturalmente.

Las diversas políticas económicas ensayadas en la mayoría de los países Latino Americanos, durante la mayor parte de este siglo, no pueden ser calificadas de satisfactorias. Si comparamos el ritmo de crecimiento de los países Latino Americanos con el presentado por el resto de los países en vías de desarrollo se puede verificar que el crecimiento ha sido sostenidamente menor (Bacha, 1989). La estrategia de sustitución de importaciones llevada a cabo por muchos de estos países condujo, como es demostrado por Greenaway y Nam (1988), a pobres resultados. David Greenaway y Chong Hyun Nam examinan el rol del comercio internacional en el proceso de industrialización y desarrollo. En este trabajo los autores analizan dos estrategias de desarrollo alternativas: promoción de exportaciones y sustitución de importaciones, clasificando a los 41 países en vías de desarrollo considerados en: fuertemente orientados hacia el exterior, moderadamente orientados,

---

<sup>1</sup>El presente Documento de Trabajo ha sido llevado a cabo mediante el apoyo financiero del Centro Internacional para el Desarrollo Económico (C.I.N.D.E.). Las opiniones expresadas en el mismo son de exclusiva responsabilidad del autor.

moderadamente orientados hacia el interior, y fuertemente orientados hacia el interior; analizando dos subperíodos: 1963-73 y 1973-85. La Tabla 1 resume parte de la evidencia presentada por los autores,

TABLA 1

INDUSTRIALIZACION Y PERFORMANCE MACROECONOMICA BAJO ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ALTERNATIVAS.

Estrategia de Desarrollo del País.	(A)		(B)		(C)	
	65-73	73-85	65-73	73-85	63-73	73-85
Fuertemente Orientada hacia el Exterior.	10.8	11.2	14.8	14.2	15.6	10
Moderadamente Orientada hacia el Exterior.	8.8	8.6	16.1	14.5	9.4	4
Moderadamente Orientada hacia el Interior.	14.1	5.5	10.3	8.5	9.6	5.1
Fuertemente Orientada hacia el Interior.	2.2	-1.4	5.7	3.7	5.3	3.1

(A): Tasa de crecimiento de la exportación de mercaderías.

(B): Tasa de crecimiento de la exportación de manufacturas.

(C): Tasa de crecimiento del valor agregado en la producción de manufacturas.

Todas las tasas se encuentran expresadas en promedios anuales.

Estrategia de Desarrollo del País.	(D)		(E)	
	65-73	73-85	65-83	73-85
Fuertemente Orientada hacia el Exterior.	9.5	7.7	6.9	5.9
Moderadamente Orientada hacia el Exterior.	7.6	4.3	4.9	1.7
Moderadamente Orientada hacia el Interior.	6.8	4.7	3.9	1.8
Fuertemente Orientada hacia el Interior.	4.1	2.5	1.6	-0.1

Fuente: Greenaway, David and Chong Hyun Nam, " Industrialization and Macroeconomic Performance in Developing Countries Under Alternative Trade Strategies," KYKLOS, Vol.41, Fasc.3, 1988.

(D): Tasa de crecimiento del producto bruto interno expresado en términos reales.

(E): Tasa de crecimiento del producto bruto nacional per cápita expresado en términos reales.

La evidencia sugiere que la performance de las economías fuertemente orientadas hacia el exterior claramente domina a las de aquellas economías fuertemente orientadas hacia el interior en ambos períodos de análisis. Greenaway y Chong Hyun Nam clasifican a las estrategias de desarrollo ensayadas por la mayoría de los países Latino Americanos como fuertemente, o moderadamente, orientadas hacia el interior (ver Tabla 2).

TABLA 2

## ESTRATEGIAS DE DESARROLLO ENSAYADAS POR LOS PAISES LATINO

AMERICANOS, 1965 - 1984.

Estrategia de Desarrollo del País.	Número de Países	
	65-73	73-85
Fuertemente Orientada hacia el Exterior.	0	0
Moderadamente Orientada hacia el Exterior.	4	3
Moderadamente Orientada hacia el Interior.	5	7
Fuertemente Orientada hacia el Interior.	5	4
Orientada hacia el Exterior.	4	3
Orientada hacia el Interior.	10	11

Fuente: Greenaway &amp; Chong Hyun Nam, op. cit.

A la luz de estos, y otros muchos indicadores, surge como natural preguntarse por qué razón los diversos países Latino Americanos han llevado a cabo políticas económicas, que en general, han producido resultados tan insatisfactorios.

Una respuesta simplista a esta pregunta podría basarse 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 propondrá una hipótesis alternativa basada en la Economía de la Regulación, desarrollada a partir de los seminales trabajos de George Stigler (1971) y Sam Peltzman (1976).

## • EL MARCO TEORICO.

La Economía de la Regulación asume que el rol principal de la actividad regulatoria del Estado no es corregir imperfecciones del mercado sino redistribuir ingresos. Existe una gran cantidad de literatura (usualmente publicada en el Journal of Law and Economics) donde se analizan regulaciones específicas, probando una y otra vez que la hipótesis redistributiva resulta ser la mas adecuada para la explicación de las mismas.

En toda sociedad existen diversos grupos " demandantes " de regulaciones. Ejemplos típicos de estos grupos los constituyen las industrias, sindicatos, consumidores, jubilados, locatarios, locadores, o aún el grupo de lectores de este paper. En general, cualquier conjunto de individuos definidos según la ocupación, localización geográfica, edad, ingreso, o cualquier otro atributo común de sus integrantes, puede ser denominado un grupo de interés, y por ende considerado un potencial demandante de regulaciones.

¿ Por qué un grupo de interés habría de demandar una regulación ? El Estado posee un atributo que no es compartido por ningún ciudadano: el poder de coerción. Es a través de este atributo que el Estado puede producir grandes redistribuciones de riqueza mediante ya sea, impuestos y subsidios, o bien regulaciones que provoquen un similar efecto redistributivo. El Estado, en su rol regulador, puede beneficiar a diversos sectores de la sociedad a través de una infinidad de regulaciones. En general, resulta imposible hallar una regulación emanada del Estado que sea redistributivamente neutral; aún la aparentemente mas inocua regulación que el lector pueda imaginarse generará, sin lugar a dudas, efectos redistributivos que favorecerán a algún grupo de interés y, por ende, necesariamente perjudicarán a algún otro.

¿ Por qué los gobernantes habrían de "ofrecer" regulaciones ? El Estado como " oferente " favorecerá mediante regulaciones a los grupos que esten dispuestos a " pagar " un mayor precio por las mismas; este precio se encuentra representado por el apoyo popular que las mismas generarán. Si nos encontramos ante un régimen democrático de gobierno, este apoyo se verá reflejado por el número de votos que, en forma directa, o indirecta (a través, de por ejemplo, contribuciones a las campañas políticas), cada grupo esté dispuesto a aportar. Por otra parte, si asumimos que el suprimir el disenso resulta costoso para un dictador, el apoyo popular resultará relevante (aunque en distinto grado) aún en regímenes no democráticos de gobierno.

Desde este punto de vista una regulación no es más que el reflejo de las condiciones de demanda y oferta por la misma, de igual forma que el precio y la cantidad transada de cualquier bien reflejan las condiciones de demanda y oferta por dicho bien.

En realidad no existe una distinción, desde el punto de vista redistributivo, entre la actividad regulatoria del gobierno y sus operaciones fiscales. Cualquier ciudadano puede ser beneficiado o perjudicado tanto a través de un impuesto o subsidio como a través de una regulación que produzca un similar efecto redistributivo.

En 1908 Arthur Bentley desarrolló una teoría económica del funcionamiento del gobierno, 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 (lobbies, publicidad, sobornos, manifestaciones, huelgas, etc.); la competencia entre estos grupos, sujeta a las reglas del juego redistributivo imperantes en un momento dado, determina las políticas llevadas a cabo por el gobierno:

*" The phenomena of government are from start to finish phenomena of force...I prefer to use the word pressure instead of force, since it keeps the attention closely directed upon the groups themselves... We frequently talk of bringing pressure to bear upon someone, and we can use the word here with but slight extension beyond this common meaning. Pressure, as we shall use it, is always a group phenomenon. It indicates the push and resistance between groups. The balance of the group pressures is the existing state of society. Pressure is broad enough to include all forms of the group influence upon group, from battle and riot to abstract reasoning and sensitive morality. It takes up into itself moral energy and the finest discriminations of conscience as easily as bloodthirsty lust of power. It allows for humanitarian movements as easily as for political corruption. Groups exert their pressure, wether they find expression through representative opinion groups or wether they are silent, not indeed with the same technique, not with the same palpable results, but in just as real a way."*

Bentley, Arthur. The Process of Government, The University of Chicago Press, 1908, págs. 258-259.

Por consiguiente, si consideramos a la política económica como el equilibrio resultante de la competencia entre los diversos grupos de interés, la política llevada a cabo en un momento dado es independiente del partido político que se encuentre en el gobierno. En realidad el partido gobernante, como sostiene Anthony Downs (1958) será aquel que este dispuesto a llevar a cabo la política surgida de esta competencia.

La hipótesis que este trabajo propone 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 competencia entre 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 se encuentra a un mismo nivel de animismo que el pretender explicar una determinada política económica 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 resulta empíricamente factible proveer evidencia que sustente la teoría desarrollada por Bentley.

Por ejemplo, Becker (1983, 1985) y Zablotsky (1991), presentan formalizaciones de la teoría desarrollada por Bentley. Becker centra su interés en diversas características de los grupos de interés; por ejemplo, los grupos subsidiados tienden a ser, ceteris paribus, más pequeños que los grupos taxados para pagar dichos subsidios; los grupos subsidiados tienden a ser más eficientes en el control del free rider, etc. Existen diversos trabajos empíricos que respaldan las proposiciones derivadas por Becker (Mirani, 1984; Miller, 1986).

Por su parte, Zablotsky (1991) centra su atención en el rol desempeñado por las reglas del juego bajo las cuales se lleva a cabo la competencia entre los diversos grupos de interés. 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 (ocupación, localización geográfica, edad, ingreso de sus miembros, etc.), cualquier cambio en las reglas del juego (por ejemplo, la supresión del derecho de huelga, la eliminación de la censura de prensa, una alteración en las penas impuestas por desórdenes públicos, el cierre del Parlamento, etc.), habrá de modificar el resultado de la competencia entre los diversos grupos de interés, alterándose, por lo tanto, las políticas económicas llevadas a cabo por el gobierno. Los siguientes ejemplos ayudarán a ilustrar este punto.

El Estado de Israel cuenta con una población Judía de alrededor de 3.500.000 habitantes y una población Árabe de 1.650.000 habitantes, de los cuales 1.150.000 habitan territorios conquistados por Israel en 1967 y carecen del derecho a voto. El conceder a estos últimos el derecho a voto representaría un cambio radical en las reglas del juego bajo las cuales se desarrolla la competencia entre los diversos grupos de interés lo cual, en términos del marco conceptual desarrollado por Bentley, habría de modificar el resultado de dicha competencia, alterándose por lo

tanto las políticas gubernamentales. De la misma forma, Sudáfrica cuenta con una población blanca de 5.400.000 habitantes y una población negra y asiática de alrededor de 18.000.000 de habitantes; nuestra teoría predice que las políticas económicas se verán modificadas al otorgarle derechos políticos a la población negra y asiática, dado que la supresión de la discriminación racial representará un importante cambio en las reglas bajo las cuales compiten los diversos grupos de interés.

Zablotsky (1991) propone un cambio de reglas que se verifica con gran frecuencia en los países Latinoamericanos: un golpe de estado. El cambio de régimen político traerá aparejado cambios en las reglas bajo las cuales compiten los diversos grupos de interés; por ejemplo, probablemente se instaure censura a la prensa, se derogue el derecho de huelga, aumente o disminuya la corrupción, etc. Caracterizaremos el fin del régimen democrático a través de un cambio en las reglas del juego que siempre habrá de presentarse: la caducidad del concepto de democracia de masas.

En un sistema político donde las decisiones son tomadas democráticamente resulta por completo racional que un votante no invierta demasiado tiempo y dinero en informarse sobre los tópicos que habrá de votar, dado que la probabilidad que su voto altere el resultado de la elección es cercana a 0; por ejemplo, es completamente racional que un individuo invierta más tiempo en informarse sobre el precio de un bien de consumo en diversos comercios que sobre el efecto de una determinada política gubernamental (Downs, 1957; Becker, 1958). Cualquier grupo puede persuadir a votantes desinformados para que voten en su favor; esto es claramente sustentado por la evidencia empírica que muestra una fuerte correlación positiva entre los gastos realizados en una campaña política y el número de votos obtenidos (Palda, 1975; Jacobson, 1979). Sin embargo el persuadir a dichos votantes provocará costos (gastos en la campaña política), resultando más barato convencer a desinformados miembros de un grupo a votar en favor de los objetivos de dicho grupo que el convencer a terceros. En otras palabras, cuanto mayor sea el número de desinformados votantes favorecidos por la propuesta del grupo respecto del número de desinformados votantes perjudicados, menor será el costo en tiempo y dinero de obtener un determinado número de votos, dado que resultará más barato "informar" a los primeros que "malinformar" a los segundos.

Por lo tanto, un golpe militar que derroque a un gobierno democrático eliminará, probablemente, la única ventaja con que cuentan los grupos numerosos (ver Becker, 1983 y 1985; Olson 1965) a los fines de reducir el importante handicap otorgado por el alto número de sus integrantes; alterándose de esta forma el resultado de la competencia llevada a cabo entre los distintos grupos de interés.

Resulta interesante mencionar que varios países Latinoamericanos, poseedores de una larga tradición de golpes de estado, presentan regularidades consistentes con nuestra predicción. Por ejemplo, Martin Paldam (1987) estudia el comportamiento de la tasa de inflación durante gobiernos civiles y militares en 8 países Latinoamericanos: Argentina, Colombia, Perú, México, Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela, durante el período 1946 - 1983, concluyendo que la inflación usualmente se incrementa durante regímenes civiles y disminuye durante regímenes militares (ver Tabla 3).

TABLA 3

TENDENCIA DE LA TASA DE INFLACION EN LOS PAISES LATINO AMERICANOS  
SELECCIONADOS DURANTE REGIMENES MILITARES Y DEMOCRATICOS, 1946-83.

Tendencia	Regimenes Civiles	Regimenes Militares
Decrece	0	5
Incierta	6	4
Crece	11	2

Fuente: Paldam, Martin. " Inflation and Political Instability in Eight Latin American Countries, 1946-83," Public Choice, N.52, 1987.

Otro ejemplo de similares regularidades puede ser extraído del paper de Greenaway & Chong Hyun Nam (1988) quienes señalan que los dos únicos países Latinoamericanos que adoptaron una estrategia de desarrollo fuertemente orientada hacia el interior en el período 1965 - 1973, pero otra moderadamente orientada hacia el exterior en el período 1973 - 1984, fueron los dos países que sufrieron un cambio de régimen político en 1973: Chile y Uruguay.

Nuestro objetivo en este trabajo consistirá en proveer evidencia en sostén de la teoría desarrollada por Arthur Bentley, mediante el estudio de una importante diferencia en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés en la Argentina: la eventual vigencia de la modificaciones introducidas en dichas reglas 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, lo que habría de incrementar considerablemente, luego de algunos años, el número de votantes.

Los actos electorales llevados a cabo con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña presentaban dos características relevantes:

- A) Una ínfima proporción de la población tomaba parte de los mismos, en las 11 elecciones Presidenciales previas a 1912 la participación electoral alcanzaba en promedio tan solo al 1.7 % de la población total (ver Tabla 4, pág. 12); a los fines de tener una idea de la magnitud de dicha proporción basta mencionar que en el acto electoral de 1983 tomó parte un 52 % del total de la población.
- B) Las elecciones eran usualmente manipuladas a través de diversos mecanismos de fraude electoral. Botana (1977) presenta una estupenda descripción de los diversos mecanismos de fraude electoral empleados entre 1880 y 1916. Dichos mecanismos pueden ser ejemplificados por las siguientes prácticas utilizadas con asiduidad:
- Para votar era necesario empadronarse e integrar un Registro Electoral. Las leyes electorales autorizaban a las Comisiones Empadronadoras a levantar dicho registro, juzgando quienes reunían las condiciones requeridas para ser inscriptos. Usualmente el fraude comenzaba con la inscripción indebida y la omisión de nombres en el registro. Ciudadanos ausentes y aún muertos formaban parte de los registros.
  - Por lo general los electores habilitados para votar marchaban por grupos. Los comites concentraban en lugares estratégicos a sus adherentes, o en el campo, los paisanos concurrían desde las estaciones o estancias hacia el lugar del comicio donde votaban al mismo tiempo. Esta marcha colectiva solía dispersar a la oposición que no se atrevía a acercarse a los lugares habilitados para votar.
  - Una práctica común consistía en volcar los registros, práctica mediante la cual se cambiaban los votos emitidos a través de la destrucción y el remplazo de las boletas.

- Otra práctica utilizada ya en este siglo consistía en la compra de votos; los ciudadanos recibían un vale al emitir su voto el cuál se transformaba en efectivo en el comité del partido.

En síntesis, los mecanismos de fraude electoral se fundaban básicamente en el carácter voluntario del voto y en la falta de una garantía de privacidad en el momento de emitir el mismo; características que habrían de ser eliminadas por la reforma electoral de 1912.

TABLA 4

PROPORCION DE VOTANTES EN ELECCIONES PRESIDENCIALES

Año	Presidente Electo	Número de Votantes	Población Total	Porcentaje de Votantes
1853	Urquiza	6,400	640,000	1.0
1859	Derqui	12,800	1,280,000	1.0
1862	Mitre	14,000	1,400,000	1.0
1868	Sarmiento	16,900	1,688,000	1.0
1874	Avellaneda	25,800	2,154,000	1.2
1880	Roca	52,800	2,640,000	2.0
1886	Juarez Celman	61,900	3,094,000	2.0
1892	L.Saenz Peña	77,200	3,858,000	2.0
1898	Roca	89,200	4,462,000	2.0
1904	Quintana	143,000	5,716,000	2.5

1910	R.Saenz Peña	199,000	7,092,000	2.8
1916	Irigoyen	724,000	8,300,000	8.8

Fuente: Statistical Abstract of Latin America, Capítulo 34.

En 1910 llega a la presidencia Roque Saenz Peña, su actuación es digna de consideración, pues representa a un gobierno que comienza en el marco de una ilegitimidad de origen similar a las de sus predecesores y culmina, a través de la obra de Saenz Peña, legitimado por el ejercicio honesto y coherente del poder.

La reforma electoral promovida por Saenz Peña se proyectó, en su traducción jurídica, en tres leyes: las leyes 8129 y 8130 de 1911, y la ley 8871 sancionada en 1912. La primera de ellas establecía el enrolamiento obligatorio y la unificación de los registros electorales con los registros militares. La segunda encomendaba a los jueces electorales la formación de los padrones. Finalmente, la ley 8871 (usualmente llamada ley Saenz Peña), sancionada por el Congreso en 1912, estableció sobre la base del padrón legislado, el sufragio masculino universal, secreto y obligatorio para todos los ciudadanos nativos o naturalizados mayores de 18 años.

Los objetivos de la nueva legislación eran claros: con el fin de promover la participación, el voto se hacía obligatorio; y para reducir al mínimo las acciones delictivas, se determinaba que el ejército se haría cargo de la custodia de las elecciones. Los métodos para hacer campaña electoral se modificaron espectacularmente, y los peores tipos de engaños políticos y fraudes electorales fueron desterrados.

La primera contienda electoral realizada bajo el marco de la nueva ley ocurrió en la elección de Diputados Nacionales llevada a cabo el 7 de Abril de 1912, en la Provincia de Santa Fé. La Tabla 5 (pág.14) compara la participación en dicha elección respecto a la alcanzada en la elección de Gobernador realizada una semana antes (31/3/1912).

Aunque ya en esta última elección se utilizó el Padrón Militar, en lugar del Registro Cívico, eliminando el mas notorio instrumento del fraude, no se aplicó la ley Saenz Peña por tratarse de una elección provincial. La incidencia de la ley Saenz Peña resultó clara, incrementándose la participación en más de 15 puntos (75.6 % en la elección de Diputados Nacionales vs. 59.9 % en la elección del Gobernador).

TABLA 5

PROVINCIA DE SANTA FE, ELECCIONES DE GOBERNADOR Y  
DIPUTADOS NACIONALES.

	(A)	(B)
EMPADRONADOS	98,371	98,371
VOTANTES	59,000	74,383
PARTICIPACION (%)	59.9	75.6

Fuente: Gallo, Ezequiel & Roberto Cortés Conde. Historia Argentina. La República Conservadora, 1987.

(A): Elección de Gobernador, 31/3/1912.

(B): Elección de Diputados Nacionales, 7/4/1912.

Por lo tanto, la reforma electoral de 1912 aparenta haber provocado un cambio de magnitud en las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés; este cambio debería haber alterado el resultado de dicha competencia y por ende las políticas económicas surgidas como resultados de la misma.

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 por los diversos gobiernos 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:

A los fines de proveer evidencia en sostén de la hipótesis que la Ley Saenz Peña podría ser uno de los determinantes de las distintas políticas económicas llevadas a cabo en la Argentina, examinaremos varias predicciones que surgen de la hipótesis propuesta:

- A) Los gobiernos que han regido a la Argentina con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña habrán llevado a cabo políticas económicas similares.

Al ser, presumiblemente, similares las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña, el resultado de la competencia desarrollada entre los mismos no debería de ser disímil, y por ende las políticas económicas llevadas a cabo deberían de ser similares.

- B) La política económica de los primeros gobiernos surgidos tras la reforma de la legislación electoral no se diferenciará de la llevada a cabo por los gobiernos que rigieron a la Argentina con anterioridad a la sanción de la misma.

La sanción de la Ley Saenz Peña, si bién produjo inmediatamente cambios importantes en el funcionamiento del régimen político no alteró, en el corto plazo, las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés; por lo tanto, en términos de nuestro marco conceptual, el resultado de dicha competencia no debería de ser modificado.

- C) Los golpes de estado que derrocaron a regímenes democráticos habrán traído aparejados cambios en la política económica que fueron revertidos al reinstaurarse la democracia. Dichos cambios no habrán sido verificados luego de un golpe de estado que tan solo haya remplazado a un gobierno militar por otro similar.

Si consideramos a la política económica como el equilibrio resultante de la competencia entre los diversos grupos de interés, la política llevada a cabo en un momento dado resulta independiente del partido político que se encuentre en el gobierno (ver pág. 7); por lo tanto, la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en las reglas del juego mediante la sanción de la Ley Saenz Peña habrá de alterar el resultado de dicha competencia, irrelevantemente del partido político que se encuentre (o acceda) al gobierno.

Por otra parte, dado que las reglas del juego bajo las cuales compiten los diversos grupos de interés no se verán modificadas por un golpe de estado que tan solo replaze a un gobierno militar por otro similar (cualquier influencia de la Ley Saenz Peña habrá caducado al instaurarse el régimen militar), no es de esperarse, en términos de nuestro marco conceptual, que se verifiquen cambios en el resultado de dicha competencia.

Sin lugar a dudas la evaluación de estas predicciones presenta serias dificultades, pues resulta ilusorio pretender que a lo largo de nuestra historia los grupos de interés 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 (ver Tabla 1, págs. 2-3).

El desarrollo económico de un país es el resultado de un proceso extraordinariamente complicado, como lo atestigua la abundante literatura escrita sobre el tema. Las fuentes del desarrollo económico se pueden agrupar en dos grandes categorías:

- 1) La disponibilidad de recursos productivos.
- 2) La eficiencia con que se utilizan esos recursos.

Obviamente, el problema que enfrenta la Argentina no se encuentra localizado en una indisponibilidad de recursos productivos. La disponibilidad de recursos es adecuada y posiblemente haya sido superior a la de los países con los que se la podía comparar a principios de este siglo: Canadá y Australia. El problema del desarrollo Argentino se vincula a que los recursos productivos han sido inducidos a dedicarse a actividades donde su productividad no es la mayor posible. Los precios de diferentes bienes y servicios han sido afectados por políticas económicas que les han hecho emitir señales erróneas, y por ende los recursos productivos no se han dirigido hacia las actividades donde su productividad era mayor. La política comercial ha jugado un rol

central en este proceso. 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 centraremos 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.

Si bién el hecho que eventualmente alguna de las predicciones propuestas no sea refutada por la historia económica de la República Argentina puede ser considerado como un fenómeno puramente casual, de ser posible proveér evidencia que sustente la totalidad de dichas predicciones constituiría, desde nuestro punto de vista, un fenómeno que no debería de ser calificado de la misma forma.

• LOS GOBIERNOS ANTERIORES A LA REFORMA DE LA LEY ELECTORAL:

La primera de las predicciones introducidas en la sección anterior se refiere a los gobiernos que han regido a la Argentina con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña; la misma propone que

" los gobiernos que han regido a la Argentina con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña habrán llevado a cabo políticas comerciales similares."

Dicha predicción se fundamenta en que las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés con anterioridad a la reforma de la legislación electoral eran, presumiblemente, similares y por ende el resultado de dicha competencia no debería de ser disímil.

Dado que resulta ampliamente conocido que la evidencia provista por la historia económica de la República Argentina satisface esta predicción, presentaremos tan solo una muy breve síntesis de misma.

Tomaremos como punto de partida la elección presidencial de 1874. En 1874 asumió la presidencia Nicolás Avellaneda respaldado por el Partido Autonomista Nacional (P.A.N.). Entre 1874 y 1910 se sucederían ininterrumpidamente 35 años de pseudo democracia, 6 diferentes gobiernos y 8 diferentes Presidentes (ver Tabla 6).

TABLA 6: REGIMENES POLITICOS EN LA ARGENTINA, 1874-1910.

Período	Régimen	Presidente	Partido Político
1874 - 1880	Democrático	Avellaneda	P.A.N.
1880 - 1886	Democrático	Roca	P.A.N.
1886 1892	Democrático	Juarez Celman Pellegrini	P.A.N.
1892 1898	Democrático	L. Saenz Peña Uriburu	P.A.N.
1898 - 1904	Democrático	Roca	P.A.N.
1904 1910	Democrático	Quintana F.Alcorta	P.A.N.

FUENTE: Botana, Natalio. El Orden Conservador, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1977.

La diferencia entre el número de gobiernos y el número de presidentes se funda en que Miguel Juárez Celman renunció tras la crisis de 1890 y fue reemplazado por el Vicepresidente Carlos Pellegrini, Luis Saenz Peña renunció en 1895 siendo reemplazado por el Vicepresidente José Evaristo Uriburu, Manuel Quintana falleció en 1906 y fue sucedido por el Vicepresidente José Figueroa Alcorta, y el General Julio Argentino Roca ejerció la Presidencia en 2 oportunidades.

Los gobiernos que rigieron a la Argentina durante este período 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 las actividades donde su productividad era mayor.

Esta posición es sostenida por diversos autores; por ejemplo, Di Tella & Zymelman [1] argumentan que los gobiernos que rigieron a la Argentina durante este período llevaron a cabo políticas de libre comercio, lo cual indujo a producir artículos primarios en exceso con respecto a las necesidades del consumo interno y dejar en mano de la industria inglesa el abastecimiento de los productos manufacturados.

A su vez Ezequiel Gallo (1987), analizando la política comercial entre 1875 y 1890, concluye que sin lugar a dudas la política comercial de las tres administraciones políticas del período (Avellaneda, Roca y Juárez Celman) estuvo inspirada por principios librecambistas. Dicha orientación, argumenta Gallo, estaba basada en las enormes ventajas que el mercado internacional ofrecía a los países productores de alimentos y era por lo tanto una consecuencia de la particular especialización del país como proveedor de dichos productos. Dado este principio general la aplicación de una política proteccionista se hallaba limitada por la necesidad de mantener la competitividad del sector agropecuario, que podía verse amenazada por la posibilidad de represalias por parte de los países que compraban nuestros saldos exportables, o por un aumento en el costo de los insumos.

Por su parte, Carlos Díaz Alejandro (1975) afirma que el impresionante crecimiento que experimentó la Argentina en el período fue generado por las exportaciones, dado que las mismas originaron una asignación de recursos mucho más eficiente que la que hubiese podido resultar de políticas autárquicas. En particular, sostiene Díaz Alejandro, el costo interno de los bienes de capital, que hubiese resultado astronómico en un régimen autárquico, se redujo a un bajo nivel mediante las exportaciones de mercancías tierra intensivas.

Resulta, por lo tanto, lícito afirmar que existe entre los diversos autores un consenso generalizado que los 6 distintos gobiernos (8 distintos Presidentes) que rigieron a la Argentina durante este período presentan una clara homogeneidad en su política comercial, al 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 y generando por ende un significativo crecimiento económico al incentivar a los recursos productivos a dirigirse hacia las actividades donde su productividad era mayor.

Esta conclusión no implica que durante este período no se hayan aplicado derechos de importación (Carlos Díaz Alejandro, 1975, pág. 277); lo que sí implica es que en general los mismos fueron utilizados no como un instrumento de protección sino como una fuente de rentas.

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 (ver Tabla 7 y Gráfico 1).

**TABLA 7: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES ENTRE 1885 Y 1910.**  
(promedios anuales, millones de pesos oro)

PERIODO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES
1875/1879	46	45
1880/1884	61	67
1885/1889	86	119
1890/1894	103	98
1895/1899	131	106
1900/1904	197	130
1905/1909	335	267

**FUENTE:** Di Tella, Guido y Manuel Zymelman. Las Etapas del Desarrollo Económico Argentino, Buenos Aires, 1973.



- C) La expansión del ferrocarril, lo cual permitió la puesta en producción de las tierras más alejadas de los puertos de embarque y de los centros de consumo.

El impresionante desarrollo del sector se ve reflejado por el hecho que mientras que en años anteriores a 1876 la producción agrícola alcanzaba en algunos casos solamente para abastecer las necesidades del consumo interno, llegándose a importar trigo para cubrir dicha demanda, en 1908 la expansión del sector había, por ejemplo, convertido a la Argentina en el segundo exportador mundial de trigo, registrando una participación del 24 % en el comercio mundial de dicho cereal (ver Gráfico 2).

GRAFICO 2



FUENTE: Vazquez Presedo, Vicente. op. cit.

El valor de la tierra se elevó en forma notable. Las tierras que en un principio fueron marginales se convirtieron en muy redituables, a medida que el creciente desarrollo del sector desplazaba la producción hacia el interior. Tierras que en 1901 se transaban en alrededor de 14 pesos la hectárea, en 1905 rondaban los 25 pesos, y en 1911 se cotizaban a razón de alrededor de 50 pesos la hectárea.

Si bien no existen datos confiables sobre los niveles de producción agropecuaria anteriores a 1900, Carlos Díaz Alejandro conjetura que la misma se expandió durante este período a una tasa no inferior al 4 % anual. Dicha expansión es ilustrada, por ejemplo, a través del constante incremento en la superficie sembrada (ver Tabla 8).

TABLA 8  
AREAS SEMBRADAS, 1888-1911.  
(miles de hectareas)

Período	Trigo	Maíz	Lino	Alfalfa
1888/1889	815	801	121	390
1890/1891	1,202	sin datos	sin datos	sin datos
1895/1896	2,260	1,244	387	713
1900/1901	3,380	1,255	607	1,511
1905/1906	5,675	2,717	1.023	2,984
1910/1911	6,253	3,215	1.504	5,400

FUENTE: Di Tella, Guido y Manuel Zymelman. Las Etapas del Desarrollo Económico Argentino, Buenos Aires, 1973.

Hasta aproximadamente 1905 este incremento se concentró en el área sembrada de trigo y demás cereales; a partir de 1905 la ganadería impulsada por la instalación de los frigoríficos y la exportación de carnes congeladas tendió a privar sobre la agricultura, lo que se nota en el fuerte incremento en la superficie sembrada de alfalfa (ver Tabla 8) y en las cifras del comercio exterior (ver Tabla 9).

TABLA 9

## ESTIMACION DEL VOLUMEN DE EXPORTACIONES 1875/1914.

(promedios anuales en millones de pesos oro, a precios de 1910-14)

Producto	1875/79	1880/84	1890/94	1900/04	1910/14
Lana	34.1	41.3	52.7	66.7	51.9
Cuero	24.6	22.5	35.6	35.6	44.0
Carne Vacuna Congelada	0.0	0.0	0.1	10.6	49.7
Trigo	0.2	1.2	28.1	55.1	78.1
Maíz	0.3	1.3	6.0	34.4	72.4
Lino	0.0	1.2	3.6	32.2	41.0

Fuente: Díaz Alejandro, Carlos. Ensayos sobre la Historia Económica Argentina, Buenos Aires, 1975.

En síntesis resulta posible concluir que los gobiernos que rigieron a la Argentina durante este período 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 las actividades donde su productividad era mayor; esto se vió reflejado en el extraordinario desarrollo alcanzado por el sector agropecuario, sin lugar a dudas el elemento dinámico de desarrollo del período, y en el constante crecimiento del comercio exterior.

Por lo tanto, se puede 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 a la Argentina durante estos 35 años presentan una clara homogeneidad al respecto.

• LOS PRIMEROS GOBIERNOS SURGIDOS TRAS LA REFORMA DE 1912:

La segunda de las predicciones derivadas de nuestro marco conceptual se refiere a los primeros gobiernos que han regido a la Argentina luego de la sanción de la Ley Saenz Peña; la misma propone que

" los primeros gobiernos surgidos tras la reforma de la legislación electoral habrán llevado a cabo políticas comerciales similares a las seguidas por los gobiernos que rigieron a la Argentina con anterioridad a la promulgación de la misma."

Esta predicción se fundamenta en que la reforma de la legislación electoral, si bien produjo inmediatamente cambios importantes en el funcionamiento del régimen político no alteró, en el corto plazo, las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés; por lo tanto, en términos de nuestro marco conceptual, no es de esperarse que el resultado de dicha competencia resulte modificado.

Dado que la fundamentación de esta predicción puede no resultar obvia dedicaremos la primera parte de esta sección a desarrollarla; el resto de la sección será dedicada a proveer evidencia en sostén de la hipótesis propuesta.

La primera contienda electoral realizada bajo el marco de la nueva legislación ocurrió en la elección de Diputados Nacionales llevada a cabo el 7 de Abril de 1912, en la Provincia de Santa Fé. La Tabla 5 (pág. 14) compara la participación en dicha elección respecto a la alcanzada en la elección de Gobernador realizada una semana antes y la cual, por tratarse de una elección provincial, no fué realizada bajo el marco de la Ley Saenz Peña. La incidencia de la nueva ley resultó clara; mientras que en la elección de Gobernador sufragó el 59.9 % del padrón electoral, en la elección de Diputados Nacionales la participación se incrementó al 75.6 %.

Sin embargo, si bien la Tabla 5 reporta un claro incremento en el número de votantes empadronados que participaron en el acto eleccionario, la ley Saenz Peña estuvo lejos de provocar, en el corto plazo, la participación de amplias masas de la población en el proceso electoral. Por ejemplo, la Tabla 11 nos muestra que la participación en la elección Presidencial de 1916 (primera elección Presidencial llevada a cabo después de la reforma de 1912), definida sobre la totalidad de la población, superó a la verificada en la anterior elección por 6 puntos (8.8 % en la elección Presidencial de 1916 vs. 2.8 % en la de 1910), pero ambos niveles de participación se encuentran muy distantes de los alcanzados en cualquiera de las elecciones Presidenciales realizadas a partir de 1951 (nunca inferior al 42 %).

TABLA 11

PROPORCION DE VOTANTES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES,  
1853-1983

Año	Presidente Electo	Número de Votantes	Población Total	Porcentaje de Votantes
1853	Urquiza	6,400	640,000	1.0
1859	Derqui	12,800	1,280,000	1.0
1862	Mitre	14,000	1,400,000	1.0
1868	Sarmiento	16,900	1,688,000	1.0
1874	Avellaneda	25,800	2,154,000	1.2
1880	Roca	52,800	2,640,000	2.0
1886	Juarez Celman	61,900	3,094,000	2.0
1892	L.Saenz Peña	77,200	3,858,000	2.0
1898	Roca	89,200	4,462,000	2.0
1904	Quintana	143,000	5,716,000	2.5
1910	R.Saenz Peña	199,000	7,092,000	2.8
1916	Irigoyen	724,000	8,300,000	8.8
1922	Alvear	823,000	9,368,000	8.8
1928	Irigoyen	1,462,000	11,282,000	12.9
1931	Justo	1,356,000	12,167,000	11.1
1937	Ortiz	1,913,000	13,490,000	14.2
1946	Perón	2,690,000	15,654,000	17.2
1951	Perón	7,463,000	17,635,000	42.3
1958	Frondizi	9,063,000	19,250,000	47.1
1963	Illia	9,326,000	21,688,000	43.0
1973	Cámpora	12,235,459	24,820,000	49.2
1973	Perón	12,077,000	24,820,000	48.6
1983	Alfonsín	15,375,000	29,630,000	52.0

Fuente: Statistical Abstract of Latin America, Capítulo 34.

El tenue efecto provocado, en el corto plazo, por la reforma electoral se debe a que si bien la nueva legislación incrementó la participación de los votantes empadronados, amplias franjas de la población no reunían las condiciones necesarias para formar parte de dicho padrón; esto se debía a dos importantes limitaciones que la reforma de 1912 poseía:

- A) La reforma no consideraba siquiera la posibilidad del voto femenino, el cual fue sancionado por el Congreso en Septiembre de 1947. Sin embargo, como se puede apreciar en la Tabla 11, si bien el acto eleccionario de 1951 presenta un importante incremento en la participación alcanzada (una variación de 25 puntos respecto a la elección presidencial de 1946), esta última elección presenta en sí misma una participación electoral (17.2 % del total de la población) claramente superior a las alcanzadas en las elecciones presidenciales de 1916 y 1922 (8.8 % del total de la población), elecciones en las cuales la ley Saenz Peña ya se encontraba en vigencia. Esto nos lleva a señalar la segunda limitación que la nueva ley poseía,
- B) La reforma no extendía el derecho de voto a los no ciudadanos, ni el gobierno realizó intento alguno para simplificar los complicados procedimientos de nacionalización.

La Argentina fué destino de gran parte de la inmigración europea; entre 1871 y 1914 llegaron al puerto de Buenos Aires alrededor de 5,9 millones de inmigrantes, de los cuales más de 3 millones permanecieron y se acentaron (ver Tabla 12).

TABLA 12

MOVIMIENTO MIGRATORIO, 1871-1914

Año	Inmigrantes	Emigrantes	Saldo
1871 - 1880	451,669	175,763	275,906
1881 - 1890	1,089,850	234,550	855,300
1891 - 1900	851,383	527,370	324,013
1901 - 1910	2,204,110	1,026,683	1,177,427
1910 - 1914	1,208,289	808,257	400,032
1871 - 1914	5,805,301	2,772,623	3,032,678

FUENTE: Rock, David. Argentina 1516 - 1987. Desde la Colonización Española hasta Raul Alfonsín, Alianza Editorial, 1989.

Este impresionante caudal inmigratorio ocasionó que en 1895 alrededor de un cuarto de la población del país hubiera nacido en el extranjero (1,007,000 habitantes), incrementándose dicho porcentaje a poco menos de un tercio en 1914 (2,391,000 habitantes). Sin embargo para ese año tan solo 33,000 extranjeros (el 1.4 % del total) se había naturalizado (ver Tabla 13). Es más, entre 1850 y 1930 menos del 5 % de los inmigrantes adoptó la nacionalidad Argentina, en parte motivados por el hecho que al no nacionalizarse permanecían exentos del servicio militar.

TABLA 13

POBLACION ARGENTINA Y EXTRANJERA SEGUN CENSOS

(en miles de habitantes)

	1869	1895	1914	1947	1960	1970
(A)	1,737	3,955	7,885	15,894	20,011	23,364
(B)	1,527	2,948	5,527	13,458	17,644	21,448
(C)	1,527	2,948	5,494	13,270	17,406	20,912
(D)	-----	-----	33	188	238	268
(E)	210	1,007	2,358	2,247	2,366	2,210
(F)	0	0	1.4	7.7	9.1	10.8
(G)	12.1	25.5	29.9	14.13	11.8	9.5

FUENTE: Vicente Vazquez Presedo, op. cit.

- (A): Población total, [(B)+(E)].  
 (B): Población Argentina, [(C)+(D)].  
 (C): Población Argentina nativa.  
 (D): Población Argentina naturalizada.  
 (E): Población extranjera.  
 (F): Proporción de Argentinos naturalizados en relación a la totalidad de extranjeros, (D)/[(D)+(E)].  
 (G): Proporción de extranjeros en relación a la población total, [(E)/(A)].

El efecto producido por el gran número de extranjeros no naturalizados se percibe claramente al discriminar el nivel de participación alcanzado en la elección Presidencial de 1916 entre los diversos distritos electorales. En dicha elección, en los distritos decisivos (Capital Federal, Santa Fé, Córdoba y Buenos Aires), a pesar de la vigencia de la Ley Saenz Peña, si bien el porcentaje de votantes sobre la población masculina mayor de 18 años nativa y nacionalizada no fue en ningún caso inferior al 50 % (alcanzando en el caso de la Capital Federal el 68.3 %), el porcentaje de votantes sobre la población masculina mayor de 18 años total (Nativos + Argentinos Naturalizados + Extranjeros) no superó nunca el 31 %, promediando en los cuatro distritos seleccionados tan solo el 25 % (ver Tabla 14).

TABLA 14

PROPORCION DE VOTANTES EN DISTRITOS SELECCIONADOS.

ELECCION DE 1916

Distrito	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
Capital	126,470	1,575,814	581,312	184,970	396,342
Buenos Aires	188,046	2,066,165	701,548	296,123	405,425
Santa Fe	78,682	899,640	326,886	143,777	183,109
Córdoba	68,281	735,472	225,679	133,455	92,224

Distrito	(F)	(G)	(H)	(I)
Capital	8.0	31.8	68.3	21.7
Buenos Aires	9.1	42.2	63.5	26.8
Santa Fe	8.8	44.0	54.7	24.0
Córdoba	9.3	59.1	51.1	30.2

Fuente: Ezequiel Gallo & Roberto Cortéz Conde, op. cit.

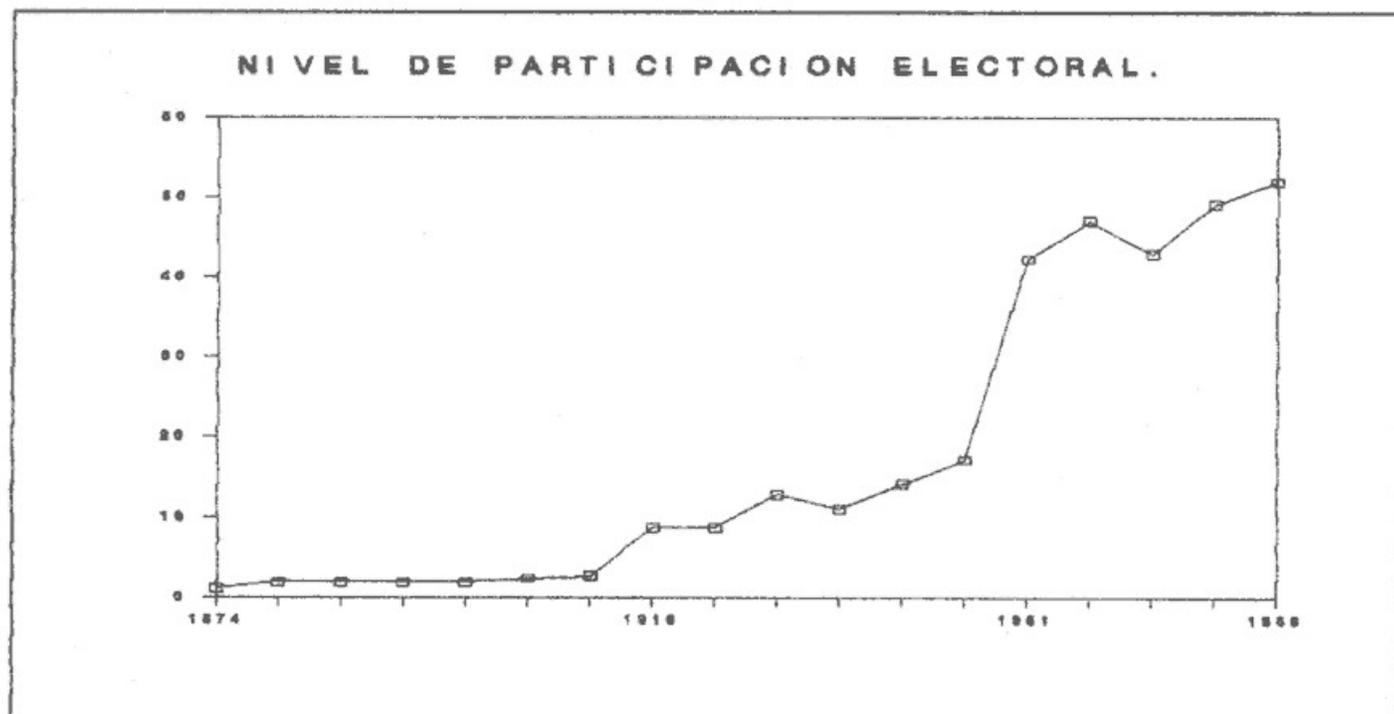
- (A): Cantidad de votantes.
- (B): Población total.
- (C): Población masculina mayor de 18 años total, [(D)+(E)].
- (D): Población masculina mayor de 18 años nativa y naturalizada.
- (E): Población masculina mayor de 18 años extranjera.
- (F): Proporción de votantes sobre la población total, [(A)/(B)].
- (G): Proporción de población nativa y naturalizada respecto de la población masculina mayor de 18 años, [(D)/(C)].
- (H): Proporción de votantes sobre la población masculina mayor de 18 años nativa y naturalizada, [(A)/(D)].
- (I): Proporción de votantes sobre la población masculina mayor de 18 años, [(A)/(C)].

Por lo tanto, resulta posible afirmar que a pesar de la universalidad y obligatoriedad del sufragio masculino establecida por la ley Saenz Peña, y la erradicación de los peores tipos de engaños políticos y fraudes electorales (ver pág. 12-13), la democracia de masas en la Argentina no habría de llegar en forma inmediata.

Esta conclusión puede ser ilustrada mediante el Gráfico 3 (pág.31), en el cual se identifican con claridad tres períodos perfectamente diferenciados:

- El período comprendido entre 1874 y 1910 (última elección regida por la antigua legislación electoral). Durante el cual el nivel de participación no superó jamás el 3 % del total de la población (ver Tabla 11, pág. 26).
- El período comprendido entre 1916 (primera elección regida por la ley Saenz Peña) y 1946 (última elección sin la participación del voto femenino). Durante el cual el nivel de participación fue gradualmente incrementándose conforme la proporción de extranjeros en la población total fue disminuyendo, al atenuarse el flujo inmigratorio y aumentar la proporción de extranjeros que se naturalizaron.
- El período comprendido desde 1951 hasta la actualidad. Durante el cual el nivel de participación electoral no cayó jamás del 42 % del total de la población.

GRAFICO 3

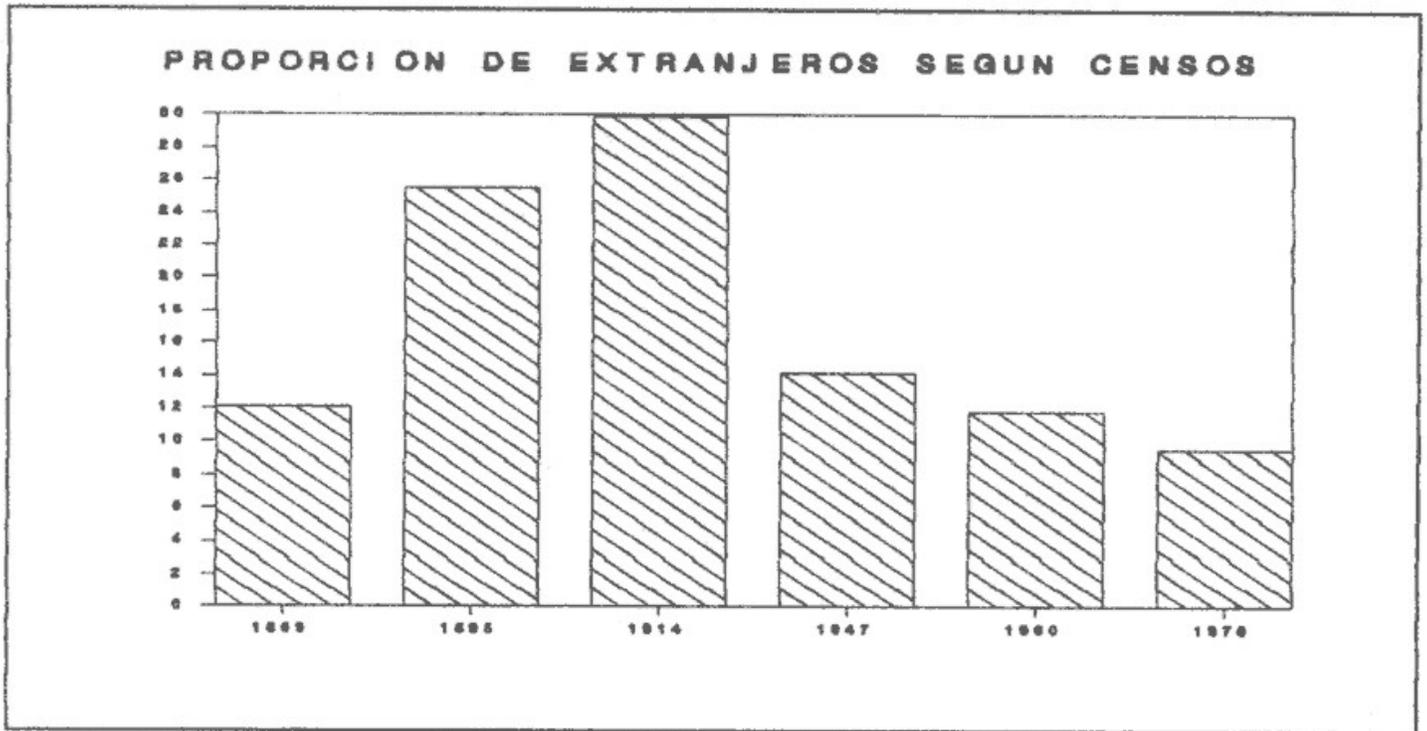


Fuente: Ver Tabla 11, pág.26.

En síntesis, resulta lícito afirmar que existen concretas diferencias entre las reglas del juego bajo las cuales competían los diversos grupos de interés con anterioridad a la reforma de la legislación electoral y aquellas que rigieron esta competencia con posterioridad a 1951, dado que la sanción de la ley Saenz Peña introdujo un cambio significativo en dichas reglas.

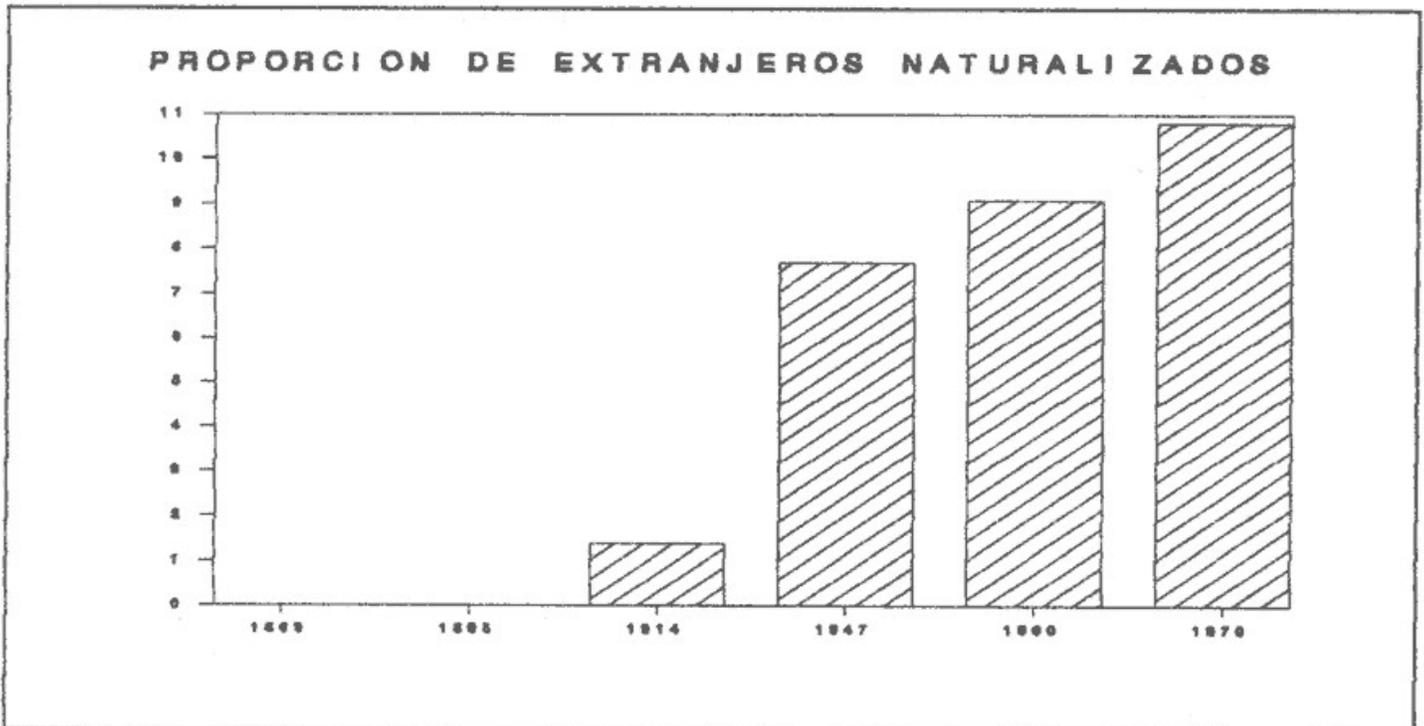
Sin embargo, resulta también lícito sostener que este cambio no fue instantáneo, esto se debió básicamente a la alta proporción de extranjeros en la población total (ver Gráfico 4, pág.32), aún mayor en la población masculina adulta por un lado, y la baja proporción de extranjeros que se hubieran naturalizado por el otro (ver Gráfico 5, pág. 32). 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, aunque ello se deba a la apatía, desinterés u obstáculos que tuvieron o encontraron los extranjeros para adquirir la ciudadanía.

GRAFICO 4



Fuente: Vicente Vazquez Presedo, op.cit.

GRAFICO 5



El resto de la sección será dedicado a proveer evidencia en sostén de la hipótesis propuesta. Comenzaremos por analizar el origen de la dirección partidaria de la Unión Cívica Radical.

La Unión Cívica Radical fué constituida en 1892. Conducida en sus primeros años por Leandro Alem y posteriormente por Hipólito Yrigoyen, la U.C.R. boicoteó todas las elecciones llevadas a cabo con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña, en protesta por los usuales procedimientos fraudulentos de que las mismas adolecían. La reforma de la legislación electoral dió fin al abstencionismo radical y principio a un proceso que habría de culminar con el acceso al poder de la U.C.R. en las elecciones presidenciales de 1916.

Dicho proceso dió comienzo con la renovación parcial de la Cámara de Diputados llevada a cabo en 1912 y se acentuó en la renovación parcial de 1914 (ver Tabla 15, pág. 34). En la elección de 1912 los partidos tradicionales perdieron la Capital Federal y Santa Fé. En realidad estos fueron los dos únicos distritos en los cuales Roque Saenz Peña ejerció, en forma directa, su autoridad garantizando un sufragio libre de presiones o influencias oficialistas (Botana, 1977). De las 15 bancas cedidas por las fuerzas conservadoras 12 lo fueron en manos de la Unión Cívica Radical.

En la elección de 1914 los partidos tradicionales perdieron la Capital Federal, Santa Fe, y Entre Ríos; obteniendo los nuevos partidos la minoría en Buenos Aires, Córdoba, Corrientes y Mendoza. En total las fuerzas conservadoras perdieron 30 de las 63 bancas en juego, de las cuales 21 lo fueron en manos de la Unión Cívica Radical.

Finalmente, el 2 de Abril de 1916 se realizaron las elecciones presidenciales, triunfando la U.C.R. en la Capital Federal, Entre Ríos, Córdoba, Tucumán y Mendoza; obteniendo la minoría en Buenos Aires, Corrientes, Santiago del Estero, San Juan, La Rioja, Catamarca, Salta y Jujuy. El 12 de Junio de 1916 el Colegio Electoral consagró la fórmula encabezada por Hipólito Yrigoyen, culminando de esta forma un cambio político de insospechadas consecuencias gestado a partir de la reforma de la legislación electoral llevada a cabo en 1912.

Por lo tanto, resulta claro que la promulgación de la ley Saenz Peña produjo, inmediatamente, cambios importantes en el funcionamiento del sistema político, a través de la pérdida del poder por parte de los partidos tradicionales y el acceso al gobierno de la Unión Cívica Radical.

TABLA 15

BANCAS OBTENIDAS POR LOS PARTIDOS TRADICIONALES Y LOS PARTIDOS NUEVOS EN LAS RENOVACIONES PARCIALES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS LLEVADAS A CABO EN 1912 Y 1914.

Distrito	1 9 1 2		1 9 1 4	
	(A)	(B)	(A)	(B)
Capital Federal	1	9	0	10
Buenos Aires	14	0	9	4
Catamarca	1	0	2	0
Córdoba	7	0	2	1
Corrientes	3	0	4	1
Entre Ríos	1	1	2	6
Jujuy	1	0	2	0
La Rioja	1	0	0	0
Mendoza	1	0	2	1
Salta	2	0	2	0
San Juan	2	0	1	0
San Luis	3	0	0	0
Santa Fe	1	5	0	7
Sgo del Estero	3	0	2	0
Tucumán	2	0	5	0
TOTAL	43	15	33	30

Fuente: Botana, Natalio. El Orden Conservador, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1977.

(A): Bancas obtenidas por los partidos tradicionales.  
 (B): Bancas obtenidas por los partidos nuevos.

Sin embargo, este cambio 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 (ver pág. 7). Por lo tanto, dado que las reglas del juego bajo las cuales competían dichos grupos no habían sido alteradas, es de esperarse (a los fines que el resultado de esta competencia no resulte modificado) que los grupos beneficiados bajo las reglas del juego imperantes con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña se encuentren representados dentro del nuevo partido gobernante de igual forma a como lo estuvieron en el pasado; de no ser así, esto resultaría inconsistente con nuestra predicción.

A los fines de analizar esta hipótesis examinaremos en que medida estaban representados miembros de la Sociedad Rural Argentina, club exclusivo para ganaderos (grupo de interés tradicionalmente beneficiado bajo las reglas del juego vigentes con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña) en los gabinetes de Roque Saenz Peña, Victorino de la Plaza, Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear (ver Smith, 1969).

En general, la Sociedad Rural poseía un poder político tremendo. Tres de los cuatro Presidentes que gobernaron al país desde 1910 hasta 1928 eran socios y de los 41 nombramientos efectuados para los 8 cargos del gabinete en el mismo período 23 se otorgaron a miembros.

Los radicales nombraron a muchos miembros de la Sociedad Rural, de forma similar a como tradicionalmente lo hicieron los gobiernos conservadores (ver Tabla 16, pág 36). En total, durante el primer período de Hipólito Yrigoyen y la administración de Marcelo T. de Alvear se nombraron 21 Ministros, de los cuales 12 pertenecían a la Sociedad Rural. Mas aún, el Ministerio de Agricultura fue ejercido por un miembro de dicha sociedad durante estos 12 años, al igual que lo había sido durante los gobiernos conservadores que rigieron al país con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña; esto lleva a Peter Smith a afirmar que la actividad del gobierno con relación al sector agropecuario fue dejada en manos de los mismos ganaderos, en lugar de ser utilizada como un instrumento contra los mismos.

Por otra parte, aproximadamente las tres cuartas partes de las iniciativas propuestas en el Congreso, por miembros de la U.C.R., en favor de los ganaderos provenían de delegados de importantes áreas rurales. La provincia de Buenos Aires suma mas de un tercio de las iniciativas radicales, las provincias ganaderas del norte (Córdoba, Santa Fé, Entre Ríos y Corrientes) contribuyeron en forma conjunta con otro tercio. Desde un punto de vista geográfico, es evidente que el partido radical dio amplia representación a sus electores ganaderos. Mas aún, muchos de estos proyectos fueron propuestos directamente por propietarios ganaderos. Según una estimación cautelosa, casi el 20 % de las

propuestas radicales eran de congresales que pertenecían a la Sociedad Rural Argentina; con toda probabilidad otro 20 % provenía de hombres que tenían parientes en la Sociedad (ver Smith, 1969).

TABLA 16

CARGOS DEL GABINETE OCUPADOS POR MIEMBROS DE LA SOCIEDAD RURAL.

Presidente	Período	(A)	(B)	(C)
Saenz Peña	1910-1914	12	8	66.7
De la Plaza	1914-1916	8	3	37.5
Yrigoyen	1916-1922	8	5	62.5
Alvear	1922-1928	13	7	53.9

Fuente: Smith, Peter. Politics and Beef in Argentina, Patterns of Conflict and Change. Columbia University Press, New York, 1969.

(A): Número total de ministros designados.

(B): Número de ministros designados miembros de la Sociedad Rural.

(C): Participación de miembros de la Sociedad Rural en el total de ministros designados, [(B)/(A)].

Por lo tanto, es lícito afirmar que la evidencia provista resulta compatible con nuestro marco conceptual, dado que el sector ganadero, tradicionalmente beneficiado bajo las reglas del juego imperantes con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña, permaneció representado dentro del nuevo partido gobernante.

Nuestro próximo paso consistirá en examinar el tratamiento recibido, durante las administraciones de Yrigoyen y Alvear, por dicho sector. Dado que nuestra teoría predice que el resultado de la competencia llevada a cabo entre los diversos grupos de interés no había sido alterado, es de esperarse que la U.C.R. no hiciera nada por modificar la estructura económica vigente, no afectando, por ende, los intereses del sector.

La Tabla 17 describe el origen partidario de las iniciativas presentadas en el Congreso en favor del sector ganadero. El análisis satisface nuestras expectativas. El 70 % de las iniciativas propuestas en el Congreso en favor de los ganaderos, durante el primer ejercicio de Yrigoyen, fueron presentadas por miembros de la U.C.R.; asimismo lo fueron el 52 % de las presentadas durante la administración de Alvear. Esta evidencia sugiere que los radicales estaban tan íntimamente ligados al sector ganadero como lo estaban los grupos conservadores.

TABLA 17

ORIGEN PARTIDARIO DE LAS INICIATIVAS EN FAVOR DE LOS GANADEROS,

1916-1928

(en porcentajes)

Período	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
1916-1922	25	70	18	8	4
1922-1928	52	52	38	4	6
TOTAL	77	58	32	5	5

Fuente: Ver Tabla 16.

(A): Número de iniciativas.

(B): Unión Cívica Radical.

(C): Partido Conservador.

(D): Partido Demócrata Progresista.

(E): Partido Socialista.

Resulta posible llegar a una conclusión similar si analizamos la posición de Yrigoyen y Alvear frente a los distintos problemas que enfrentó el sector (ver Peter Smith, 1967).

Con frecuencia se ha tendido a diferenciar a Hipólito Yrigoyen, celebrado como un ejemplo de la ascendente clase media Argentina, de Marcelo T. de Alvear, vinculado a la aristocracia ganadera. Sin embargo, los orígenes de uno y otro no cumplen ningún rol dentro de nuestro marco de análisis; como hemos explicitado con anterioridad (ver pág.8), al considerar a la política económica como el equilibrio resultante de la competencia llevada a cabo entre los distintos grupos de interés, la misma resulta independiente del partido político que se encuentre en el gobierno; en realidad el partido gobernante será el que este dispuesto a llevar a cabo dicha política, por ende los orígenes de ambos Presidentes no cumplen ninguna función a la hora de explicar la misma.

Sin embargo, el rol jugado por Yrigoyen y Alvear en la crisis que enfrentó el sector ganadero en la posguerra ha sido interpretado con frecuencia como evidencia de la distinta posición asumida por ambos Presidentes frente al sector.

Al estallar la guerra los países beligerantes comenzaron a demandar grandes cantidades de productos cárnicos baratos para sus tropas: carnes enlatadas y congeladas (ver David Rock, 1989). Al bajar la calidad de los pastizales necesarios para engordar el ganado, se establecieron gran cantidad de estancias dedicadas a la cría de ganado para conserva (llegándose a extender la actividad hasta regiones periféricas como Entre Ríos y Corrientes). Este auge finalizó con la crisis de la posguerra, disminuyendo considerablemente la demanda de carne congelada y enlatada, quedando el escaso comercio de carnes resultante dedicado a carnes enfriadas de alta calidad (ver Tabla 18, pág. 39).

A causa de la organización de la industria de la carne, las pérdidas se distribuyeron de un modo desigual, protegiendo los frigoríficos sus márgenes de ganancias mediante la disminución del precio que abonaban a los productores. Por otra parte, dentro del mismo sector ganadero el efecto de la crisis no fué parejo; mientras que los invernadores, propietarios de tierras de alta calidad, en las cuales se llevaba a cabo el engorde de los novillos de 10 a 12 meses de edad hasta los 24 o 30 meses, no fueron básicamente perjudicados y continuaron defendiendo el libre comercio, los criadores, propietarios de tierras de menor calidad, dedicadas a criar el novillo desde el nacimiento hasta los 10 o 12 meses y a producir hacienda de baja calidad resultaron fuertemente perjudicados.

La Sociedad Rural presionó al gobierno para que interviniese, lo cual condujo en 1923 a la sanción de una legislación que recogía la mayoría de sus propuestas (entre ellas el establecimiento de un precio mínimo; ver Smith, 1967, pág. 815).

TABLA 18

COMERCIO ARGENTINO DE CARNES, 1918-1921.

(miles de toneladas)

Año	Carne Enfriada	Carne Congelada	Carne Envasada	Total
1918	1	567	193	764
1919	2	482	126	618
1920	51	454	12	513
1921	148	333	16	502

Fuente: Di Tella, Guido y Manuel Zymelman [2]. Los Ciclos Económicos Argentinos, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973.

El rol jugado por Yrigoyen y Alvear frente a la crisis no fué similar. Mientras que durante la administración de Yrigoyen se promovieron distintos proyectos legislativos en ayuda de los ganaderos, el Presidente mantuvo una posición ambigua, reduciéndose la misma a proponer un censo ganadero y a establecer un plan de créditos para los productores al acentuarse la crisis. Por su parte, el gobierno de Alvear comenzó, a partir de su asunción en Octubre de 1922, a ejercer una clara acción en favor de los ganaderos, enviando varios proyectos al Congreso, y apoyando claramente la legislación que se habría de sancionar en 1923.

El hecho que Alvear haya apoyado consistentemente las demandas del sector ganadero, mientras que Yrigoyen tomaba una posición ambigua, ha sido interpretado como evidencia de la distinta posición asumida por ambos Presidentes frente al sector. Sin embargo, la evidencia no sostiene esta interpretación.

Hasta 1922 la Sociedad Rural fué conducida por Joaquín de Anchorena y Ernesto Bosch, quienes rechazaban de plano cualquier tipo de intervención estatal. En 1922 se renovó la Comisión Directiva, triunfando la lista encabezada por Pedro Pagés, representante de los criadores (el grupo mas perjudicado por la crisis). La nueva Comisión abandonó la política seguida por su antecesora, presionando fuertemente al gobierno para que interviniese y exigiendo el establecimiento de un precio mínimo oficialmente regulado para la hacienda.

Por lo tanto, no resulta correcto inferir que Yrigoyen y Alvear tuvieron una posición distinta frente a la crisis que enfrentó el sector ganadero, dado que la posición del mismo sector no fué homogénea durante las dos administraciones, comenzando a exigir la intervención del gobierno recién en 1922 (año en que asumió la Presidencia Marcelo T. de Alvear).

A los fines de eliminar cualquier duda respecto al tratamiento conferido por Hipólito Yrigoyen al sector, resulta de utilidad describir el rol que le cupo en el conflicto suscitado en los frigoríficos en 1917.

A fines de 1917 se produjo un conflicto de importancia en los frigoríficos; previendo que los trabajadores querían organizarse bajo la F.O.R.A (Federación Obrera Regional Argentina) los directores de Armour y Swift comenzaron a despedir a los líderes. En represalia los trabajadores se declararon en huelga, abandonando 11,000 hombres sus puestos de trabajo.

Las demandas de los trabajadores no eran exageradas, las mismas consistían, básicamente, en una jornada de trabajo de ocho horas, el pago de horas extras y el derecho a organizarse sindicalmente.

La Sociedad Rural apoyó rápidamente a la dirección de los frigoríficos, exhortando a Yrigoyen a actuar contra la huelga. El apoyo de los ganaderos estaba fundado en claros intereses económicos; la huelga había paralizado los embarques hacia el exterior por lo cual los productores resultaban perjudicados al no tener mercados para su ganado. Mas aún, de triunfar los trabajadores en sus demandas los salarios más altos resultantes serían en parte trasladados hacia los productores, quienes habrían de recibir menores precios por su hacienda.

Yrigoyen, no solo escuchó a los frigoríficos y a los ganaderos sino que respondió a esta presión enviando a la Marina a romper la huelga.

Peter Smith nos provee de varios ejemplos adicionales. Todos estos ejemplos proporcionan una visión de conjunto que sugiere que cualquier identificación de los radicales con los sectores de la clase media es simplista y errada, puesto que a través de las diversas situaciones los dirigentes radicales defendieron los intereses ganaderos de igual forma que los gobiernos conservadores lo habían hecho en el pasado.

Esta evidencia resulta compatible con nuestro marco conceptual, dado que al no alterarse las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés, no era de esperarse que la Unión Cívica Radical hiciera nada que afectase los intereses del sector ganadero, sector tradicionalmente beneficiado bajo las reglas del juego vigentes con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña.

Dedicaremos la última parte de esta sección a analizar la política comercial llevada a cabo por las administraciones de Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear.

El estallido de la Primera Guerra Mundial disminuyó considerablemente el comercio internacional. La drástica disminución de las importaciones estimuló la producción de algunos bienes de consumo, pero el deterioro en el suministro de insumos importados, indispensables para la actividad interna (por ejemplo, carbón y maquinarias), evitó que la naciente industria nacional pudiera sacar provecho de la protección otorgada por la guerra. Sin embargo, en la posguerra (1920-1923) se produjo una importante expansión del sector industrial motivada en la protección provista por la desvalorización de la moneda, generada por la crisis mundial de 1920.

El auge de la guerra había continuado en casi toda la economía mundial hasta 1920. Este auge culminó al comenzar a llegar a Europa las materias primas que se habían acumulado durante la guerra y al recuperarse la industria europea del conflicto. La situación de exceso de oferta resultante empeoró aún más al seguir varios países políticas fuertemente deflacionarias; cayendo el índice de ventas al por mayor en U.S.A, entre Abril de 1920 y Abril de 1921, de 266 a 154 puntos, en Gran Bretaña, de 323 a 206 y en Francia, de 600 a 354 puntos.

La Argentina resultó considerablemente afectada por la crisis; la caída en el precio del ganado, de 11 chelines por libra en 1918 a 3.50 en 1922 (ver Tabla 19, pág. 42), provocó una disminución en el valor de las exportaciones, entre 1920 y 1921, de casi un 25 % (ver Tabla 19). La escasez de divisas resultante condujo a la desvalorización de la moneda, la cual favoreció a la incipiente

industria nacional, dado el importante incremento registrado en el precio de las mercaderías importadas.

A principios de 1924 la crisis llegó a su fin, revalorizándose la moneda y desapareciendo la protección que primero la guerra y luego el alto costo de las importaciones habían provisto a la industria nacional; esto motivó que el potencial establecimiento de tarifas, con el objeto de proteger a las industrias surgidas durante los últimos 10 años, se convirtiera en un tema de singular importancia.

TABLA 19

DATOS SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL.

Años	Exportaciones	
	(A)	(B)
1914	404	49
1916	505	54
1918	756	56
1920	1,172	64
1922	675	75
1924	947	94
1926	792	84
1928	1,048	104

Fuente: Ver Tabla 8.

Año	Precio
1918	11.00
1919	10.00
1920	8.25
1921	5.50
1922	3.50

Fuente: Ver Tabla 18.

(A): Valor corriente, en millones de pesos.

(B): Volúmen físico, 1937 = 100.

Precio: Chelines por libra.

Un claro ejemplo de las industrias sobreexpandidas durante la guerra lo constituía la industria del calzado. Al estallar la Primera Guerra Mundial la industria del calzado producía anualmente 8,500,000 pares, desarrollándose considerablemente durante el conflicto, protegida por el deterioro del comercio internacional, llegando a duplicar el nivel de su producción. Una vez finalizada la contienda, la industria volvió a enfrentar la competencia de productores extranjeros, por lo cual comenzó a realizar intensas presiones dedicadas a lograr la sanción de una legislación que incrementase el nivel de protección arancelaria que la misma poseía (ver Carl Solberg, 1973).

Dicho esfuerzo fué coronado con el éxito en 1918, al proponer el gobierno una nueva legislación tendiente a duplicar el valor de aforo del calzado importado, la cual fue aprobada por ambas Cámaras del Congreso, convirtiéndose en Ley.

El rol de Yrigoyen en la sanción de la nueva legislación fué públicamente reconocido por la misma industria, a través de un comunicado del Centro de Fabricantes de Calzado.

Si bién de una primera lectura de la actuación de Yrigoyen en el establecimiento de esta tarifa se podría inferir que intentó favorecer el desarrollo industrial mediante la protección de la industria infantil mas importante con que contaba el país, una lectura más detenida de la evidencia del período nos lleva a una conclusión diametralmente opuesta.

Durante la guerra la exportación de cuero había caído considerablemente (alrededor de un 20 % desde el comienzo de las hostilidades), esto convirtió a la industria del calzado en un mercado de gran importancia para los productores ganaderos.

Al finalizar el conflicto, y ante la posibilidad de ver reducido este mercado, los productores ganaderos apoyaron, a través de la Sociedad Rural, la legislación tendiente a incrementar la protección recibida por la industria del calzado.

Por ejemplo, Pedro Pagés, importante criador y Presidente de la Sociedad Rural entre 1922 y 1926, solicitaba, en su exposición ante la Cámara de Diputados del 1 de Agosto de 1917, que se otorgase protección a las llamadas "industrias naturales"; denominación aplicada a las industrias que utilizaban materias primas provistas por el sector agropecuario (la industria del calzado, la industria textil, etc.).

Por lo tanto, la protección provista a la industria del calzado resulta compatible con nuestro marco conceptual, dado que la misma benefició y fué explícitamente apoyada por el sector ganadero, grupo de interés tradicionalmente beneficiado bajo las reglas del juego vigentes con anterioridad a la reforma de la legislación electoral.

Esta conclusión puede ser sustentada mediante el análisis de la posición adoptada por los Diputados representantes de la Unión Cívica Radical y del Partido Socialista frente a la votación de esta legislación (ver Tabla 20); dicho análisis ilustra claramente el apoyo provisto por el sector ganadero a la sanción de la iniciativa.

TABLA 20

POSICION DE LA UNION CIVICA RADICAL Y DEL PARTIDO SOCIALISTA FRENTE A LA INICIATIVA DE PROTECCION PARA LA INDUSTRIA DEL CALZADO.

Región	U.C.R.		Partido Socialista	
	SI	NO	SI	NO
Capital Federal	5	1	0	9
Provincias del Litoral	10	0	---	---
Provincias del Interior	4	4	---	---
TOTAL	19	5	0	9

Fuente: Solberg, Carl. " The Tariff and Politics in Argentina 1916-1930," The Hispanic American Historical Review, Vol.53, N.2, May 1973.

Provincias del Litoral: Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes.

Los 9 Diputados representantes del Partido Socialista, el cual basaba su caudal electoral en el voto obrero de la Capital Federal, rechazaron unánimemente la iniciativa.

Por su parte, 19 de los 24 representantes de la U.C.R. la apoyaron; votando favorablemente la totalidad de los Diputados Radicales (10) representantes de las Provincias ganaderas del Litoral (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes).

Mas aún, de los 12 Diputados miembros de la Sociedad Rural que emitieron su voto, 10 lo hicieron a favor de la iniciativa y solamente 2 en contra; 7 de los 10 representaban a la Unión Cívica Radical.

Carl Solberg, provee varios ejemplos adicionales, los cuales pueden ser sintetizados por la siguiente cita que ilustra claramente la posición del autor respecto a la política arancelaria llevada a cabo por Hipólito Yrigoyen y Marcelo T. de Alvear:

*" Between 1916 and 1930, Radical Party governments did little to change traditional Argentine tariff policy, which cattle interests historically had molded to suit their needs...Radical Party tariff policy followed not the interests of the consumers but those of the Sociedad Rural...At least as far as tariff policy was concerned, the Yrigoyen administrations first and foremost represented the interests of cattlemen."*

La conclusión del trabajo de Carl Solberg satisface por completo nuestro marco conceptual, dado que al no alterarse las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés, no era de esperarse que el partido gobernante, sea cual fuere, modificase la política comercial llevada a cabo por los gobiernos que rigieron a la Argentina con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña.

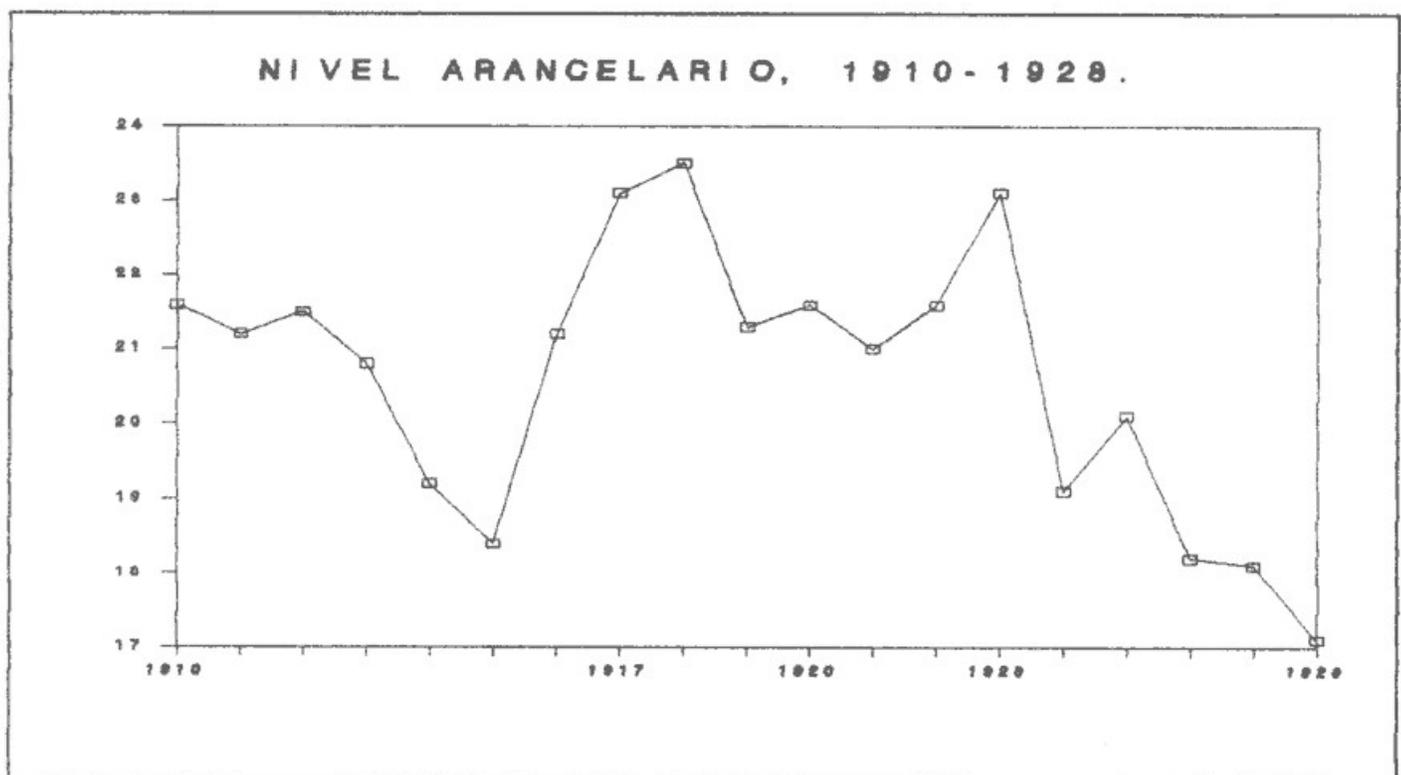
Existen varios autores que comparten la posición de Solberg. Por ejemplo, Aldo Ferrer (1977) considera que el ascenso al poder del radicalismo introdujo cambios importantes en el funcionamiento del régimen político, pero no alteró fundamentalmente la orientación de la política económica; manteniendo la misma las características dominantes de la estrategia liberal: la apertura de la economía y su integración en el sistema económico internacional. Por lo tanto, concluye Ferrer, la política económica llevada a cabo por Yrigoyen y Alvear debe ser considerada como ejemplo de la política económica del liberalismo, el cual condujo a la economía Argentina desde la organización nacional (1853) hasta principios de la década de 1940.

Este criterio es compartido por David Rock (1985), quien considera que las reformas que llevaron a cabo los radicales fueron mínimas. Según Rock las propuestas legislativas de Hipólito Yrigoyen eran de carácter suave e incluían recomendaciones que

habían estado bajo estudio hacia algún tiempo (fondos para nuevos planes de colonización de tierras del Estado, para subsidios a los granjeros afectados por una reciente sequía y para crear un banco estatal que diese mejores créditos a los agricultores). Esto confirmó, agrega Rock, las opiniones de aquellos que consideraban a los radicales reformadores tímidos, básicamente adheridos al orden establecido. Por su parte, concluye Rock, si bien Marcelo T. de Alvear propuso extender la protección arancelaria al algodón, la yerba mate y las frutas de clima templado, esta iniciativa simplemente volvía a la política defendida por Carlos Pellegrini en la década de 1870, la cual había dado origen a la protección arancelaria para el azúcar, el vino y la harina. Una vez más la meta era diversificar el sector agrícola, en este caso para ayudar a los planes de colonización del gobierno en el Chaco, Misiones y Río Negro.

Sin embargo, este criterio no es compartido por la totalidad de los autores.

GRAFICO 6



Fuente: Ver Tabla 22, pág. 52.

El Gráfico 6, que ilustra el comportamiento del arancel promedio, definido como los derechos de importación percibidos como porcentaje del valor arancelario de las mercaderías, nos ayudará a ilustrar el origen de este descenso.

En general, las fluctuaciones en el nivel arancelario promedio se debían a variaciones en la composición de las importaciones, dado que las distintas mercaderías tenían distinto tratamiento arancelario. Sin embargo, resulta posible percibir en este Gráfico el efecto producido por las reformas arancelarias llevadas a cabo por Hipólito Yrigoyen, en 1917 y 1920, y por Marcelo T. de Alvear en 1923.

Dichas reformas se proyectaron, en su traducción jurídica, en la Ley 10,220 de 1917, la cual incrementó la totalidad de los derechos existentes entre un 2 % y un 7 %; la Ley 11,022 de 1920, la cual incrementó en un 20 % los derechos ad valorem y la Ley 11,281 de 1923, la cual incrementó en un 60 % los valores de aforo de las mercaderías importadas y en un 25 % los derechos específicos. Es en esta última modificación arancelaria en la cual se basan algunos autores (ver Alejandro Bunge, 1928; Di Tella & Zymelman [2], 1973) para interpretar que en 1923 se produjo un cambio de importancia en la política comercial Argentina, al verificarse un desplazamiento hacia el proteccionismo, en defensa de los intereses de la industria nacional.

Dedicaremos el resto de la sección a demostrar que dicha interpretación no es sustentada por la evidencia histórica del período, dado que la reforma arancelaria de 1923, al igual que las realizadas durante la gestión de Yrigoyen en 1917 y 1920, se enmarcaron en la tradición Argentina del siglo XIX de utilizar los aranceles no como un instrumento de protección, sino como una fuente de rentas.

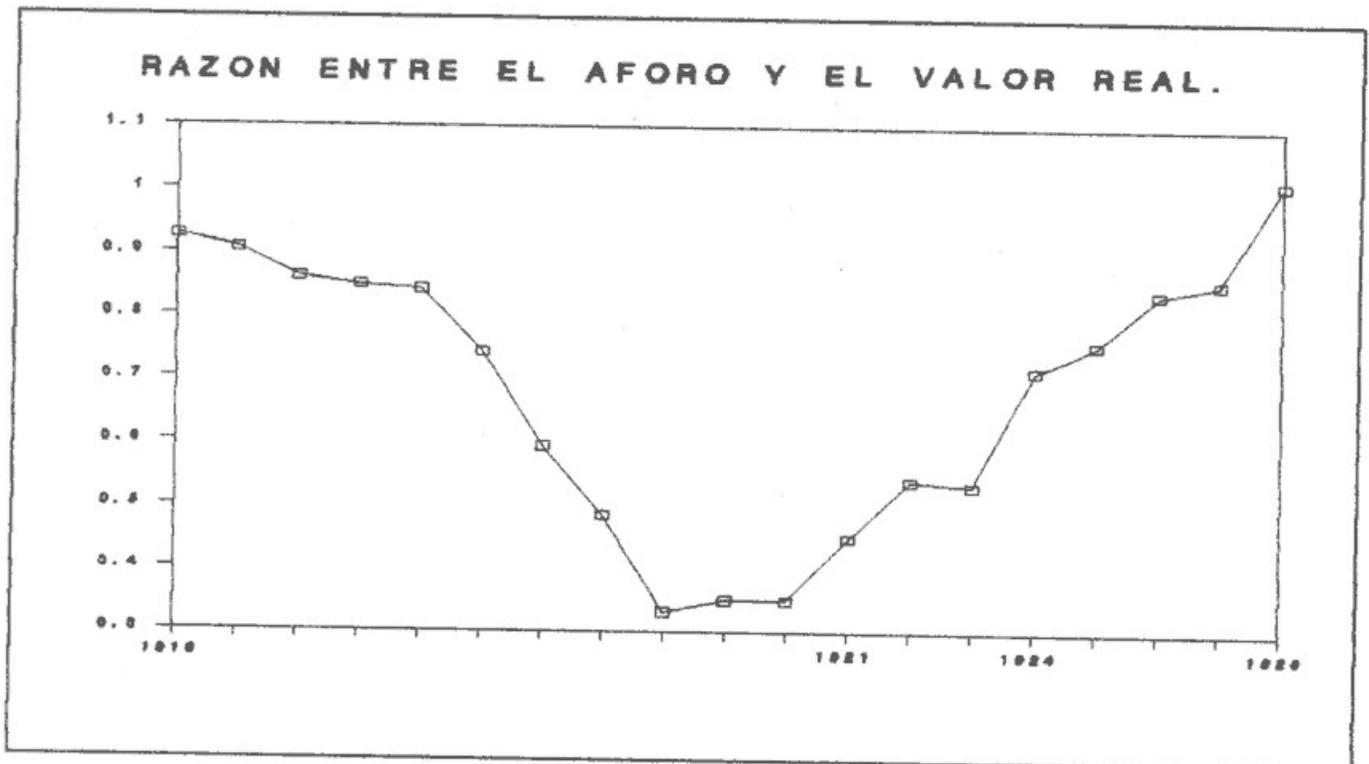
En Diciembre de 1905 el Congreso había aprobado una nueva legislación arancelaria; dicha ley fijaba un valor de aforo sobre cada rubro importado, el cual solamente podía ser modificado mediante otra ley. Por consiguiente, aunque la ley establecía derechos ad valorem y derechos específicos mientras no se modificara el valor de aforo o los valores arancelarios, todos los aranceles terminaban siendo específicos.

A principios de la década de 1920 el valor real de los aforos había caído sustancialmente; dicha caída es ilustrada mediante el Gráfico 7, el cual describe la trayectoria seguida por la razón entre el valor arancelario de las importaciones y su valor real.

Mientras que en 1910 el valor de aforo promedio representaba el 93 % del valor real de las mercaderías importadas, en 1915 esta relación había caído al 74 %, llegando a representar en 1920 tan solo el 35 % de dicho valor, debido básicamente al brote inflacionario provocado por la Primera Guerra Mundial.

La caída en el valor real de los aforos, provocó una importante disminución en las rentas aduaneras percibidas por el Gobierno Argentino.

GRAFICO 7



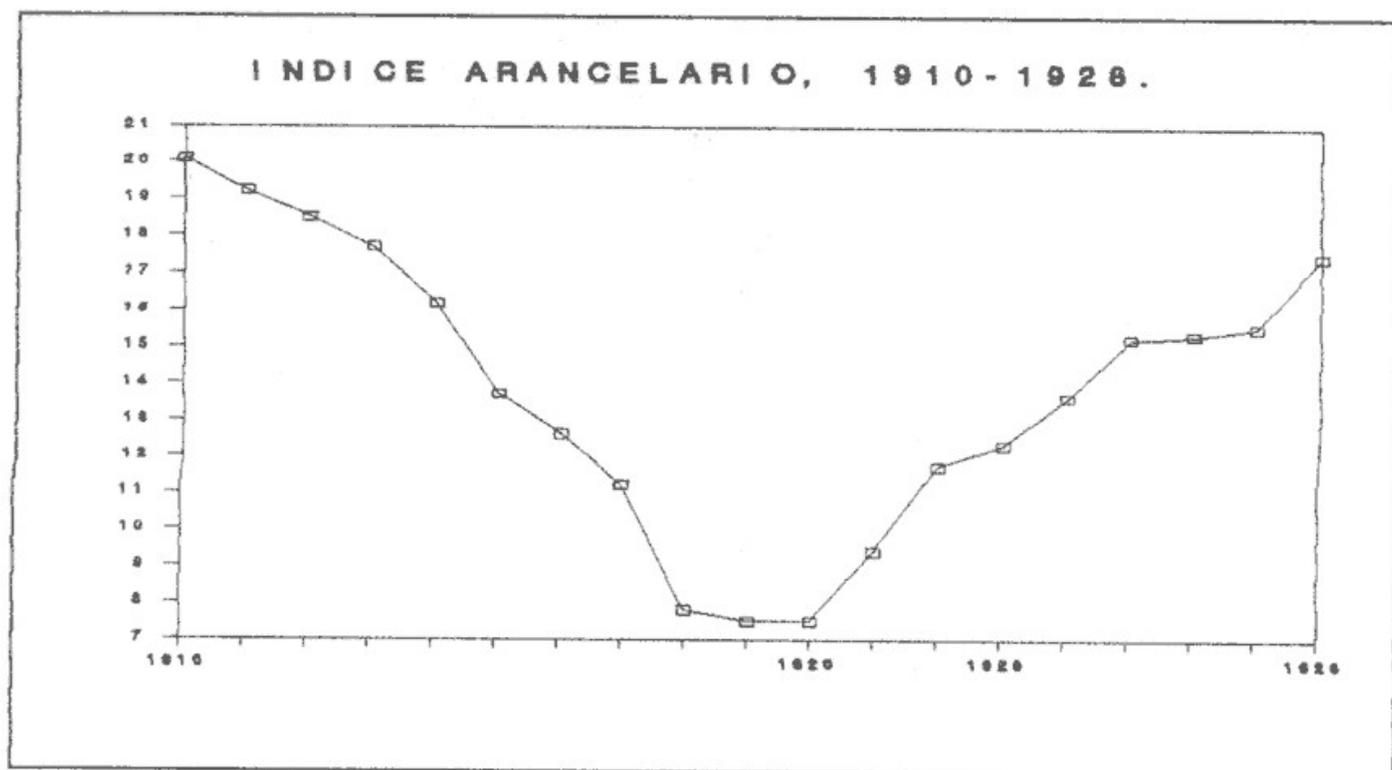
Fuente: Ver Tabla 22, pág. 52.

A los fines de cuantificar dicha disminución utilizaremos un indicador propuesto por Carlos Díaz Alejandro (1975), consistente en la razón entre el total de los derechos aduaneros percibidos y el valor de mercado de las mercaderías importadas (ver Gráfico 8, pág. 49). Por este último valor, Díaz Alejandro utiliza una estimación basada en los precios mundiales de la época en que se realizaron las importaciones.

Obviamente, los cambios en este índice pueden deberse a modificaciones en los aforos, en las tasas arancelarias, en la relación entre los aforos y los verdaderos precios mundiales, o bien en la composición de las importaciones. Sin embargo, resulta clara la gran similitud entre el comportamiento de este índice y el del valor real de los aforos (ver Gráfico 7); explicando, en sentido estadístico, esta última variable el 92 % de la variación en el índice propuesto por Díaz Alejandro.

La caída en este índice ha sido notoria. Mientras que en 1910 el arancel promedio representaba el 20.1 % del valor de mercado de las mercaderías importadas, en 1915 se había reducido al 13.7 %, llegando en 1920 a representar tan solo el 7.5 % del valor de mercado de las importaciones.

GRAFICO 8



Fuente: Ver Tabla 22, págs 52.

La Argentina no contaba con otra fuente tributaria de una magnitud similar a las rentas aduaneras; la Tabla 20 (ver pág. 50) ilustra la relevancia de dichos ingresos en las finanzas del Gobierno Nacional; relevancia que es claramente sustentada por el hecho que el 80 % de la variación en los ingresos del Gobierno Nacional entre 1913 y 1923 es explicada (en sentido estadístico) por los ingresos provenientes de dichas rentas.

Por lo tanto, dado que las rentas aduaneras, que representaban en 1913 el 54 % de los ingresos del Gobierno Nacional, se habían reducido en 1919 a tan solo el 28 %, la modificación de la legislación arancelaria de 1905 se tornaba inevitable, resultando imprescindible actualizar los valores de aforo de las distintas mercaderías importadas.

Por ende, podemos afirmar que la ley 11,281 de 1923, al igual que la Ley 11,022 de 1920, configuraba un claro intento de normalización, pensando ante todo en recuperar una importante fuente de rentas; estrategia consistente con la tradición Argentina del siglo XIX de utilizar los aranceles no como un instrumento de protección, sino como una fuente de ingresos fiscales, y por lo tanto, en un todo compatible con la predicción derivada de nuestro marco conceptual.

TABLA 21

INDICADORES FISCALES EN PERIODOS SELECCIONADOS.

Año	(A)	(B)	(C)	(D)	(E)
1913	40	37	3	20	54
1914	42	27	15	12	44
1919	54	40	14	11	28
1920	60	51	9	16	31
1922	70	45	25	19	42
1923	78	54	24	24	44

Fuente: Cavallo, Domingo , Roberto Domenech y Yair Mundlak.  
Estadísticas de la Evolución Económica de Argentina,  
1913-1984. Fundación Mediterránea.

(A): Gastos del Gobierno Nacional.

(B): Ingresos del Gobierno Nacional.

(C): Déficit del Gobierno Nacional [(B)-(A)].

(D): Recaudación fiscal por impuestos a la importaciones.

(E): Ingresos arancelarios como proporción del total de los ingresos del Gobierno Nacional [(D)/(B)].

En síntesis, la evidencia presentada en esta sección resulta compatible con la predicción derivada de nuestro marco conceptual.

La sanción de la Ley Saenz Peña, si bien produjo inmediatamente cambios importantes en el funcionamiento del 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 ende, 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 sostener esta predicción:

- A) El sector ganadero, beneficiado bajo las reglas vigentes con anterioridad a la reforma, permaneció representado dentro del nuevo partido gobernante. Esta afirmación surge de analizar la composición de los Gabinetes de Yrigoyen y Alvear; siendo sustentada por la proporción de iniciativas parlamentarias, en favor del sector, propuestas por miembros de la U.C.R que provenían de importantes áreas ganaderas, o bien eran miembros de la Sociedad Rural.
- B) 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 seguida durante las administraciones de Yrigoyen y Alvear no se diferenció de la llevada a cabo por los gobiernos que rigieron al país con anterioridad a la sanción de la ley Saenz Peña. 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 predicción derivada de nuestro marco conceptual.

En la próxima sección centraremos 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 un cambio sistemático en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés.

TABLA 22: DERECHOS DE IMPORTACION, 1910 - 1928.

Año	(A)	(B)	(C)
1910	21.6	20.1	0.93
1911	21.2	19.2	0.91
1912	21.5	18.5	0.86
1913	20.8	17.7	0.85
1914	19.2	16.2	0.84
1915	18.4	13.7	0.74
1916	21.2	12.6	0.59
1917	23.1	11.2	0.49
1918	23.5	7.8	0.33
1919	21.3	7.5	0.35
1920	21.6	7.5	0.35
1921	21.0	9.4	0.45
1922	21.6	11.7	0.54
1923	23.1	12.3	0.53
1924	19.1	13.6	0.71
1925	20.1	15.2	0.76
1926	18.2	15.3	0.84
1927	18.1	15.5	0.86
1928	17.1	17.4	1.01

Fuente: Carlos Díaz Alejandro, 1975, op. cit.

- (A): Derechos de importación percibidos como porcentaje del valor arancelario de las mercaderías.  
 (B): Derechos de importación percibidos como porcentaje del valor real de las mercaderías.  
 (C): Razón entre el valor arancelario de las importaciones y su valor real.

• EL CICLO DE REGIMENES DEMOCRATICOS Y MILITARES QUE RIGIERON A LA ARGENTINA DESDE EL FIN DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL:

En las dos secciones anteriores hemos examinado períodos de la historia Argentina durante los cuales la democracia de masas, introducida en la Argentina a partir de la sanción de la Ley Saenz Peña, aún no se había afianzado en nuestro país. Las reglas que regían la competencia entre los diversos grupos de interés no eran disímiles y por ende, en términos de nuestro marco conceptual, era de esperarse que el resultado de dicha competencia tampoco lo fuera.

En esta sección centraremos 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 un cambio sistemático en las reglas del juego. Con ese fin intentaremos proveer evidencia en sostén de la tercera de las predicciones propuestas:

" los golpes de estado que derrocaron a regímenes democráticos habrán traído aparejados cambios en la política económica que fueron revertidos al reinstaurarse la democracia. Dichos cambios no habrán sido verificados luego de un golpe de estado que tan solo haya remplazado a un gobierno militar por otro similar."

Esta predicción se fundamenta en que el cambio de régimen político habrá alterado las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés, por lo cual, en términos de nuestro marco conceptual, es de esperarse que se verifiquen modificaciones en el resultado de dicha competencia.

El cambio de régimen político traerá aparejado diversas alteraciones en las reglas del juego; por ejemplo, probablemente se instaure censura a la prensa; se derogue el derecho de huelga, aumente o disminuya la corrupción, etc. Hemos caracterizado el fin del régimen democrático a través de un cambio en dichas reglas que siempre habrá de presentarse: la caducidad de las modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña.

La Ley Saenz Peña, abrió el camino a la democracia de masas en la Argentina; la misma tardaría algunos años en afianzarse debido básicamente a la alta proporción de extranjeros en la población total, aún mayor en la población masculina adulta por un lado, y a la baja proporción de extranjeros que se hubieran naturalizado por el otro (ver págs. 25-32). Sin embargo, resulta lícito afirmar que a partir de 1951 (primera elección Presidencial en la cual las mujeres ejercieron el derecho a voto) las reglas del juego bajo las

cuales competían los diversos grupos de interés se diferenciaban, con seguridad, de aquellas que rigieron dicha competencia con anterioridad a 1912 (ver Gráfico 3, pág.31).

La democracia de masas otorga a los grupos de interés numerosos, probablemente, la única ventaja con que cuentan a los fines de reducir el importante handicap otorgado por el alto número de sus integrantes.

Dicha ventaja se encuentra intrínseca en el concepto mismo de democracia. En un sistema político donde las decisiones son tomadas democráticamente resulta por completo racional para un votante no invertir demasiado tiempo y dinero en informarse sobre las distintas plataformas electorales; por ende es factible para un grupo, por mas pequeño que sea, persuadir a votantes desinformados para que voten en su favor. Sin embargo, el persuadir a dichos votantes provocará costos, resultando mas barato convencer a desinformados miembros de un grupo a votar en favor de los objetivos de dicho grupo que el convencer a terceros. En otras palabras, cuanto mayor sea el número de desinformados votantes favorecidos por la propuesta de un grupo respecto del número de desinformados votantes perjudicados, menor será el costo en tiempo y dinero de obtener un determinado número de votos, dado que resultará mas barato "informar" a los primeros que "malinformar" a los segundos.

Por lo tanto, si asumimos que la única diferencia de relevancia en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés lo constituye la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña, todo cambio de régimen político producirá alteraciones similares en el resultado de dicha competencia; alteraciones originadas en la supresión del concepto de democracia de masas, introducido en la Argentina a partir de la reforma de la legislación electoral llevada a cabo en 1912, y que por ende habrán de ser independientes del partido político que se encuentre (o acceda al gobierno).

Sin lugar a dudas la evaluación de esta predicción presenta serias dificultades, pues resulta ilusorio pretender que a lo largo de nuestro período de análisis los grupos de interés relevantes sean los mismos, las características de los grupos permanezcan inalteradas, o que la única diferencia de significancia en las reglas del juego la constituya la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña; sin embargo, dado que todo golpe de estado traerá aparejado la caducidad de dichas modificaciones, y asumiendo que las mismas han resultado de gran relevancia, es de esperarse que sea posible proveer evidencia compatible con la predicción propuesta.

De igual manera que en las dos secciones anteriores, centraremos nuestro análisis en la política comercial llevada a cabo por las diversas administraciones del período.

La Tabla 23 (pag. 56) resume dichas administraciones. La misma requiere solamente una aclaración referente a la Presidencia de José María Guido; la cual si bien no constituyó un tradicional régimen militar no puede ser considerada tampoco como un régimen democrático.

El 29 de Marzo de 1962 asumió la Presidencia, tras el derrocamiento de Arturo Frondizi, José María Guido. Guido ejercía el cargo de Presidente Provisional del Senado y accedió al gobierno mediante una rápida operación política tendiente a evitar la asunción del General Poggi, Comandante en Jefe del Ejército. La siguiente cita de Floria & García Belsunce (1989) describe claramente su arribo al gobierno:

" Cuando el General Poggi creía tener el bastón del mando a su alcance, el Presidente Provisional del Senado José María Guido estaba jurando como Presidente de la República ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En tiempos de crisis reiteradas durante las cuales los tanques militares se detenían ante los semáforos para cumplir con los reglamentos municipales mientras desbordaban la Constitución Nacional, la maniobra tomó por sorpresa al poder militar, al poder sindical y a la sociedad entera."

Floria, Carlos y Cesar Garcia Belsunce. Historia Política de la Argentina Contemporánea, 1880-1983, Alianza Universidad, 1989, pág. 184.

Guido, aceptando las imposiciones militares (ver Alain Rouquié, 1982) intervino todas las provincias, anuló la totalidad de los comicios llevados a cabo desde Diciembre de 1961, los cuales habían precipitado la caída de Frondizi, y finalmente disolvió el Congreso Nacional. Esta evidencia nos hace suponer que las reglas que rigieron la competencia entre los diversos grupos de interés durante este período se asemejaban más a las vigentes durante un régimen militar que a aquellas que hubiesen regido dicha competencia durante un gobierno democrático; por lo tanto, a los fines de este trabajo, asumiremos que las reglas del juego vigentes durante este período no fueron afectadas por las modificaciones introducidas en las mismas a partir de la sanción de la Ley Saenz Peña<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Martin Paldam (1987) realiza un supuesto similar.

TABLA 23

## REGIMENES POLITICOS EN LA ARGENTINA, 1946-1989.

Período	Régimen	Presidente	Partido Político
5/46 - 9/55	Democrático	Perón	Justicialista
9/55 - 11/55 11/55 - 5/58	Militar	Lonardi Aramburu	
5/58 - 3/62	Democrático	Frondizi	U.C.R.I.
3/62 - 7/63		Guido	
7/63 - 6/66	Democrático	Illia	U.C.R.
6/66 - 6/70 6/70 - 2/71 2/71 - 5/73	Militar	Onganía Levingston Lanusse	
5/73 - 7/73 7/73 - 11/73 11/73 - 7/74 7/74 - 3/76	Democrático	Cámpora Lastiri Perón Martínez	Justicialista
3/76 - 3/81 3/81 - 12/81 12/81 - 6/82 6/82 - 12/83	Militar	Videla Viola Galtieri Bignone	
12/83 - 7/89	Democrático	Alfonsín	U.C.R.

Fuente: Carlos Floria y Cesar Garcia Belsunce, op. cit.;  
David Rock, op. cit.

Existe entre los más diversos autores un consenso generalizado que durante el período que nos ocupa la Argentina puso en práctica una deliberada política proteccionista. La política comercial discriminó claramente contra la mayoría de los bienes exportables, originando una inadecuada asignación de recursos. Julio Berlinski (1977) y Jorge Medina (1980) han estimado las tasas de protección efectiva de las que gozaban diversos sectores de la economía Argentina en algunos años de este período; las mismas reflejan

contundentemente los inadecuados incentivos generados.

La Tabla 24 presenta algunas de las tasas computadas por Julio Berlinski. De la misma surge con claridad el alto nivel de protección otorgado a este grupo de industrias, duplicando en algunos casos las tasas de protección efectivas los valores nominales.

TABLA 24

TASAS DE PROTECCION NOMINALES Y EFECTIVAS, 1977.

I N D U S T R I A S	Nominal	Efectiva
Textiles	41.1	85.3
Indumentarias	79.2	131.6
Papel y Cartón	30.8	74.9
Productos Químicos Industriales	36.6	60.6
Hierro y Acero	60.7	84.8
Manufacturas básicas metálicas	47.0	88.0
Maquinaria eléctrica	55.7	77.6

Fuente: Berlinski, Julio. " Protección Arancelaria de Actividades Seleccionadas de la Industria Manufacturera Argentina." Ministerio de Economía, 1977.

La Tabla 25 presenta las estimaciones de Jorge Medina para los 18 sectores usualmente considerados como transables. El sector primario exportador resulta fuertemente gravado:

- Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca: - 28.6.
- Cueros y Piel: - 58.4.

a pesar que Medina no toma en cuenta los impuestos sobre las exportaciones; por lo cual la protección negativa sobre el sector se debe básicamente a la ausencia de subsidios explícitos a las exportaciones agropecuarias y a la presencia de tarifas que afectan a los insumos del sector.

TABLA 25

## TASAS DE PROTECCION NOMINALES Y EFECTIVAS, 1978.

S E C T O R E S	Nominal	Efectiva
Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	0.0	-28.6
Explotación de Minas y Canteras	22.2	-5.4
Alimentos, Bebidas y Tabaco.	20.6	19.3
Textiles.	44.6	85.3
Confección y Calzado.	65.9	229.8
Madera y Muebles.	31.6	9.9
Papel e Imprenta.	33.0	11.2
Cuero y Piel.	-17.0	-58.4
Caucho.	69.7	160.2
Productos Químicos.	39.0	23.5
Combustibles y Derivados del Petróleo	0.0	-35.4
Minerales no Metalíferos.	32.3	17.6
Metales y sus Manufacturas.	44.8	33.4
Maquinaria.	52.5	53.0
Maquinaria y Aparatos Eléctricos.	49.2	43.7
Material de Transporte.	104.2	241.7
Varios.	43.2	37.1

Fuente: Medina, Jorge. "Evaluación del Plan de Apertura de la Economía Argentina, 1979-1984," C.E.M.A., Documento de Trabajo N. 15, Junio 1980.

A los fines de analizar la plausibilidad de la predicción propuesta compararemos sistemáticamente las políticas comerciales llevadas a cabo por los diversos gobiernos que rigieron a la Argentina durante este período, para lo cual centraremos nuestra atención en la evolución de la relación existente entre los términos del intercambio internos y externos enfrentados por nuestro país.

El principal instrumento utilizado por la política proteccionista llevada a cabo en la Argentina ha consistido en las tarifas impuestas sobre las importaciones; sin embargo, dichas tarifas no han sido el único instrumento empleado, nuestro país se ha caracterizado por utilizar un conjunto de instrumentos bastante complejo. El siguiente listado ejemplifica tan solo algunos de los instrumentos utilizados con asiduidad (ver Fernandez, Mondolfo y Rodriguez (1985)):

- Impuestos Internos, Impuestos al Valor Agregado, Impuestos al Flete, Impuestos de Estadística.
- Precios Mínimos; los cuales deben ser considerados como la base impositiva a menos que el precio CIF declarado sea mayor; dichos precios han reforzado tradicionalmente el efecto de protección otorgado a través de las tarifas.
- Admisión temporaria; destinada a aumentar el grado de protección efectiva a las industrias locales que utilizan insumos importados y exportan su producto.
- Restricciones Cuantitativas; ya sea estipulando cantidades predeterminadas o permitiendo cantidades variables a través de licencias de importación. La forma mas extrema de restricción cuantitativa, las prohibiciones de importar, han existido en la Argentina durante largos períodos.

Dada la diversidad de instrumentos empleados, si bien podría utilizarse la tarifa explícita (nominal) sobre las exportaciones agropecuarias y agroindustriales como un proxy de la tarifa implícita, resulta por completo inadecuado realizar el mismo supuesto respecto a las exportaciones no tradicionales y a las importaciones (Sturzenegger y Martinez Mosquera, 1985); por ende, las tarifas explícitas no pueden ser consideradas como una buena estimación del nivel de protección otorgado a las industrias productoras de bienes importables. Obviamente, la recaudación fiscal proveniente de dichas tarifas tampoco lo puede ser, dado que la misma podría ser nula y existir un nivel de protección implícita muy alto debido a restricciones cuantitativas a la importación.

Por lo tanto, a los fines de comparar sistemáticamente la política comercial llevada a cabo por los diversos gobiernos del período, centraremos nuestro análisis en la relación existente entre los términos del intercambio externos e internos enfrentados por nuestro país; relación que refleja la totalidad de los instrumentos de política comercial utilizados.

Dicho indicador, denominado "coeficiente de protección" por Carlos Díaz Alejandro (1981) y "sesgo anticomercio" por Adolfo Sturzenegger y Beatriz Martínez Mosquera (1985), es definido como:

$$CP = \frac{(P_X / P_M)}{(P_X / P_M)^*}$$

donde el denominador representa los términos del intercambio externos, lo cuales habrán de ser considerados exógenos (supuesto realista para la economía Argentina de posguerra, Carlos Díaz Alejandro, 1981) y el numerador representa los términos del intercambio internos, definidos como:

$$(P_X / P_M) = (P_X / P_M)^* \frac{(1 - t_X)}{(1 + t_M)}$$

donde  $t_X$  y  $t_M$  representan, respectivamente, las tarifas implícitas sobre las exportaciones e importaciones; las cuales reflejan, no tan solo los derechos de exportación e importación aplicados sobre los bienes transables, sino la totalidad de los diversos instrumentos de política comercial utilizados.

Un valor de  $CP < 1$  indica la existencia de un sesgo anticomercio; es decir que cuanto menor sea este indicador más intensa habrá sido la política proteccionista llevada a cabo por el gobierno de turno.

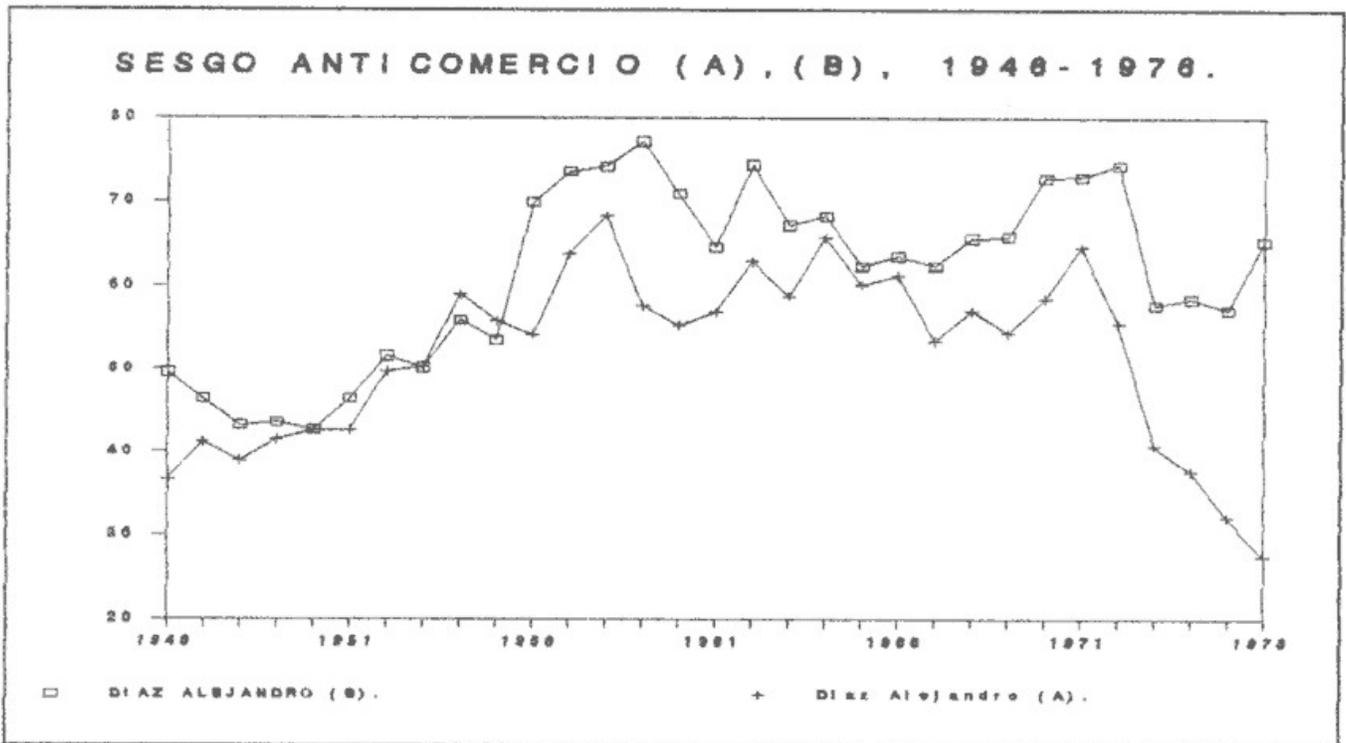
Carlos Díaz Alejandro (1981) ha elaborado series de este índice para el período 1928 - 1976; por su parte Adolfo Sturzenegger y Beatriz Martínez Mosquera (1985) han estimado una serie para el período 1960 - 1984. Si bien estos índices no son directamente comparables, dadas las diversas metodologías utilizadas en su construcción, ambos resultarán de utilidad a los fines de confrontar la hipótesis propuesta.

Carlos Díaz Alejandro estimó dos versiones alternativas de este índice; ambas utilizan el índice de precios mayoristas agropecuarios como un proxy de los precios domésticos de los productos exportables; proxy por demás adecuado dado que los mismos

han constituido la mayor parte de las exportaciones Argentinas durante el período.

La primera de ellas (versión (A) de aquí en más) utiliza el índice de precios de productos importados como un proxy de los precios domésticos de los bienes importables. Dicho índice no refleja correctamente los precios domésticos de todos los bienes importables, ya que las importaciones Argentinas de productos manufacturados se concentraban principalmente en materiales de transporte, bienes intermedios y de capital que no competían con la producción manufacturera local (ver Carlos Díaz Alejandro, 1981; pág 12).

GRAFICO 9



Fuente: Díaz Alejandro, Carlos. " Tipo de Cambio y Términos de Intercambio en la República Argentina 1913-1976," C.E.M.A, Documento de Trabajo N.22, Marzo 1981.

Por su parte, la versión (B) utiliza el índice de precios mayoristas no agropecuarios como un proxy de los precios domésticos de los bienes importables. Dicho índice tampoco refleja con exactitud los precios domésticos de los productos importables pues incluye artículos no comerciables. Las diferencias en el comportamiento de ambas series en algunos períodos son importantes, como lo ilustra el Gráfico 9.

La Tabla 26 presenta la versión (A) (utiliza el índice de precios de productos importados) del coeficiente estimado por Carlos Díaz Alejandro.

TABLA 26

SESGO ANTICOMERCIO (A), 1946 - 1976.

Año	Sesgo
1946	36.72
1947	41.14
1948	38.96
1949	41.47
1950	42.64
1951	42.62
1952	49.75
1953	50.36
1954	58.98
1955	55.75
1956	54.18
1957	63.74
1958	68.26
1959	57.58
1960	55.28
1961	56.91

Año	Sesgo
1962	62.93
1963	58.80
1964	65.74
1965	60.21
1966	61.28
1967	53.39
1968	57.00
1969	54.34
1970	58.47
1971	64.63
1972	55.51
1973	40.80
1974	37.67
1975	32.18
1976	27.52

Fuente: Carlos Díaz Alejandro (1981), op. cit.

La información provista por la misma no puede ser considerada como un respaldo de la hipótesis propuesta. Si bién el sesgo anticomercio aparenta haber disminuído, tanto durante el régimen militar de la llamada Revolución Libertadora (1955-1958) como durante el gobierno de José María Guido (1962-1963), la evidencia no puede ser calificada de concluyente. Mas aún, a partir de la reinstauración del régimen democrático en 1963 no es posible identificar una clara diferencia en el comportamiento de la serie durante los distintos regímenes políticos.

Sin embargo, la información provista por la segunda de las series estimadas por Carlos Díaz Alejandro (ver Tabla 27, pág. 64) resulta por completo compatible con la hipótesis propuesta.

Durante el régimen militar de la Revolución Libertadora el sesgo anticomercio disminuyó claramente. El promedio de la serie, que entre 1946 y 1955 había alcanzado tan solo a 43.66, se elevó durante el régimen militar a 72.54. El coeficiente, que en el último año del régimen democrático (Partido Justicialista) había alcanzado a 53.55, se incrementó en el primer año de la nueva administración a 69.88.

Al reinstaurarse la democracia el sesgo volvió a crecer. Si bién el promedio de la serie durante la administración de la Unión Cívica Radical Intransigente alcanza a 70.88, resulta clara la tendencia decreciente de la misma; de un valor de 77.16 en 1959 se reduce a 70.87 en 1960 y en 1961 alcanza tan solo a 64.61.

Durante el régimen, "no democrático" de José María Guido el sesgo volvió a reducirse, alcanzando el coeficiente en 1962 un valor de 74.37; 10 puntos por encima del valor verificado en 1961.

Una vez más, al reinstaurarse la democracia, el sesgo anticomercio volvió a incrementarse; en 1963 el coeficiente alcanzó un valor de 67.2 (7 puntos menos que en 1962), reduciéndose en 1966 a 63.51. El promedio del coeficiente durante la administración de la Unión Cívica Radical alcanza tan solo a 65.33; promedio que se habría de elevar durante el siguiente régimen militar a 68.96 y volvería a caer durante la administración del Partido Justicialista a 57.79.

Durante estos dos últimos regímenes la tendencia, al igual que lo había sido durante el resto del período reflejado por esta serie, fue clara; disminuyendo el sesgo en 12 puntos durante el régimen militar (de 62.35 en 1967 a 74.29 en 1972) e incrementándose en 17 puntos durante el régimen democrático (74.29 en 1972 a 57.15 en 1975).

TABLA 27

## SESGO ANTICOMERCIO (B), 1946 - 1976.

Año	Sesgo
1946	49.63
1947	46.43
1948	43.24
1949	43.54
1950	42.64
1951	46.44
1952	51.60
1953	50.16
1954	55.90
1955	53.55
1956	69.88
1957	73.54
1958	74.21
1959	77.16
1960	70.87
1961	64.61

Año	Sesgo
1962	74.37
1963	67.20
1964	68.26
1965	62.35
1966	63.51
1967	62.35
1968	65.65
1969	65.80
1970	72.79
1971	72.88
1972	74.29
1973	57.74
1974	58.47
1975	57.15
1976	65.27

Fuente: Carlos Díaz Alejandro, 1981, op. cit.

La Tabla 28 resume la totalidad de la información relevante provista por este índice:

- El promedio del coeficiente durante cada régimen militar fue superior al verificado tanto durante el régimen democrático que lo antecedió como durante el que lo sucedió.
- Aunque en este caso resulta redundante, hemos incluido también la tendencia pues el promedio del coeficiente puede ser parcialmente heredado del régimen anterior. La tendencia es clara, disminuyendo el sesgo anticomercio durante cada uno de los regímenes militares e incrementándose durante cada uno de los regímenes democráticos (ver Gráfico 10, pág.66), independientemente del partido político gobernante.

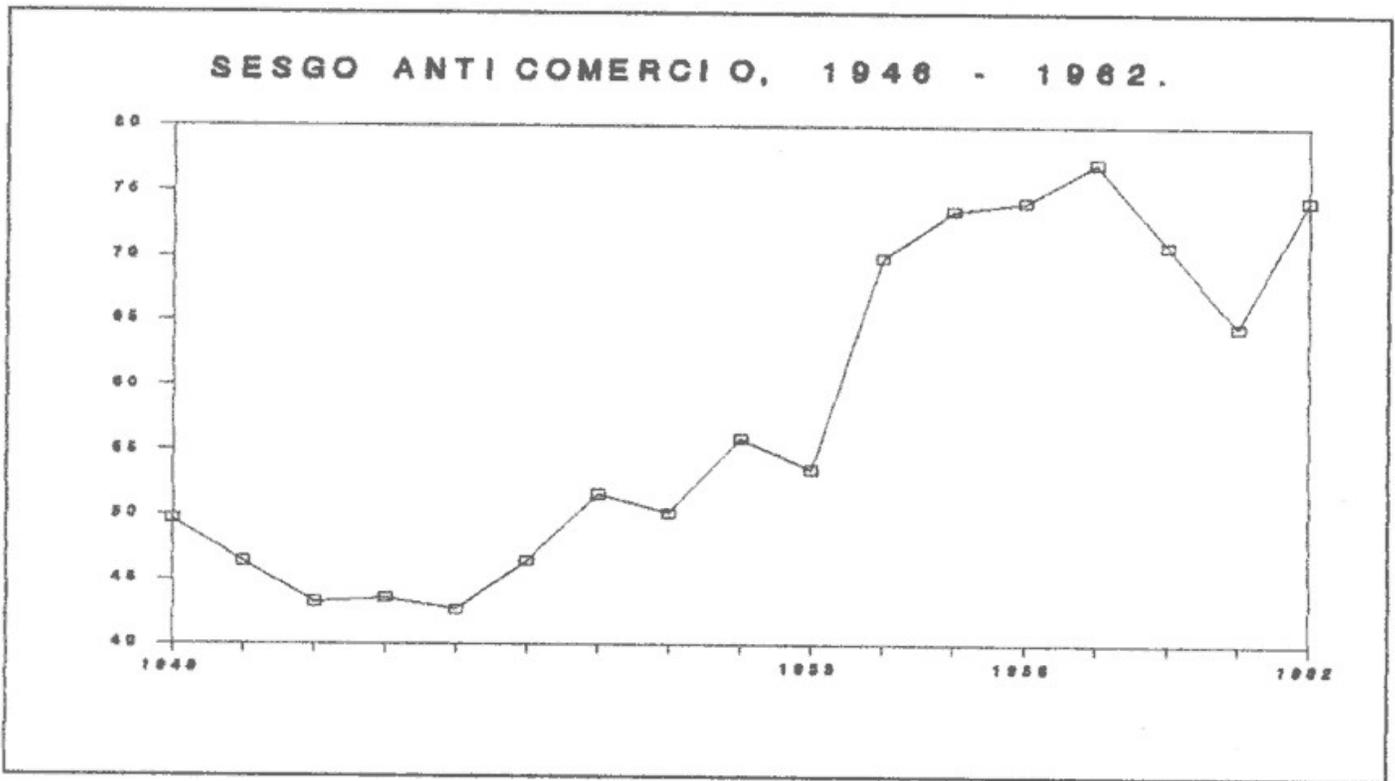
TABLA 28

SESGO ANTICOMERCIO, 1946 - 1976.

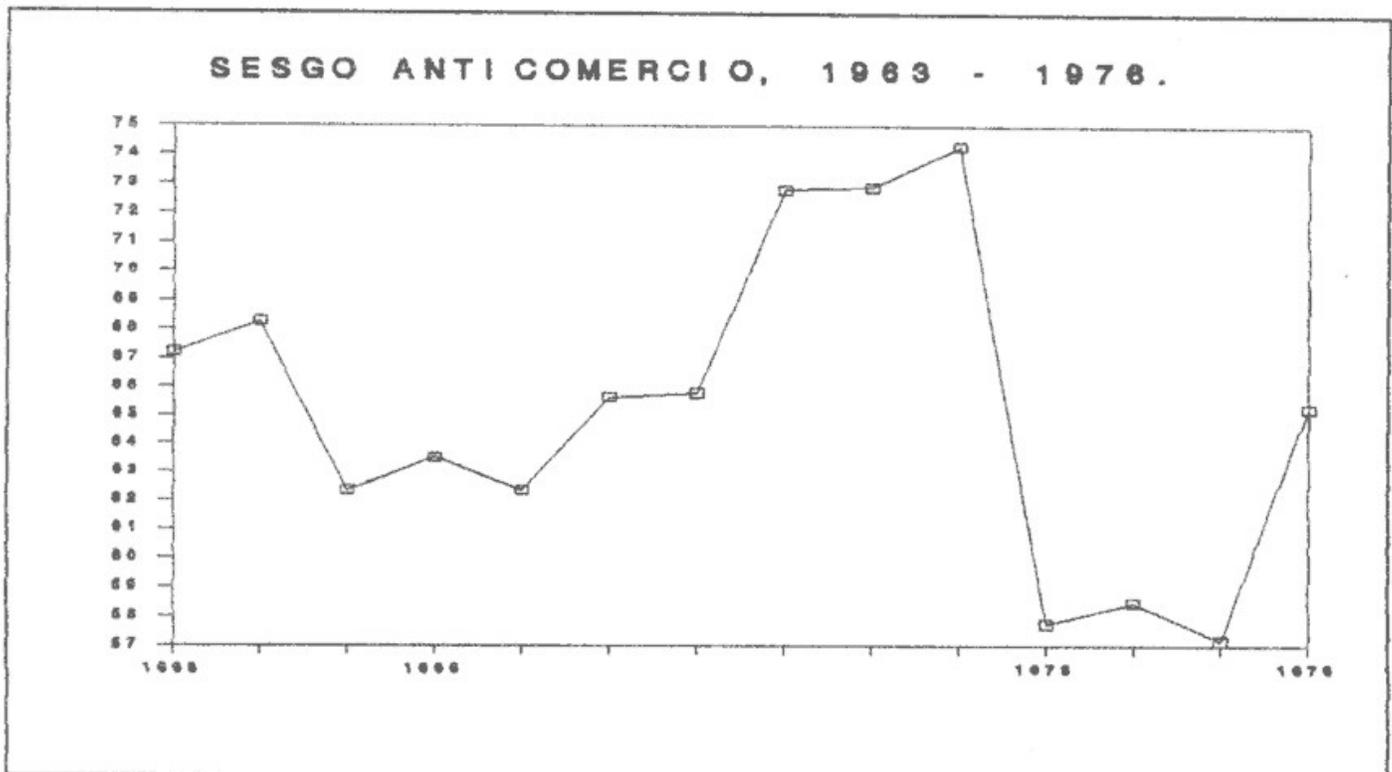
PERIODO	REGIMEN	PROMEDIO (1)	TENDENCIA (2)
46/55	DEMOCRATICO P.J.	43.66	.....
55/58	MILITAR	72.54	DECRECIENTE
58/62	DEMOCRATICO U.C.R.I.	70.88	CRECIENTE
62/63	MILITAR	74.37	DECRECIENTE
63/66	DEMOCRATICO U.C.R.	65.33	CRECIENTE
66/73	MILITAR	68.96	DECRECIENTE
73/76	DEMOCRATICO P.J.	57.79	CRECIENTE

FUENTE: Ver Tabla 27.

GRAFICO 10



Fuente: Ver Tabla 27.



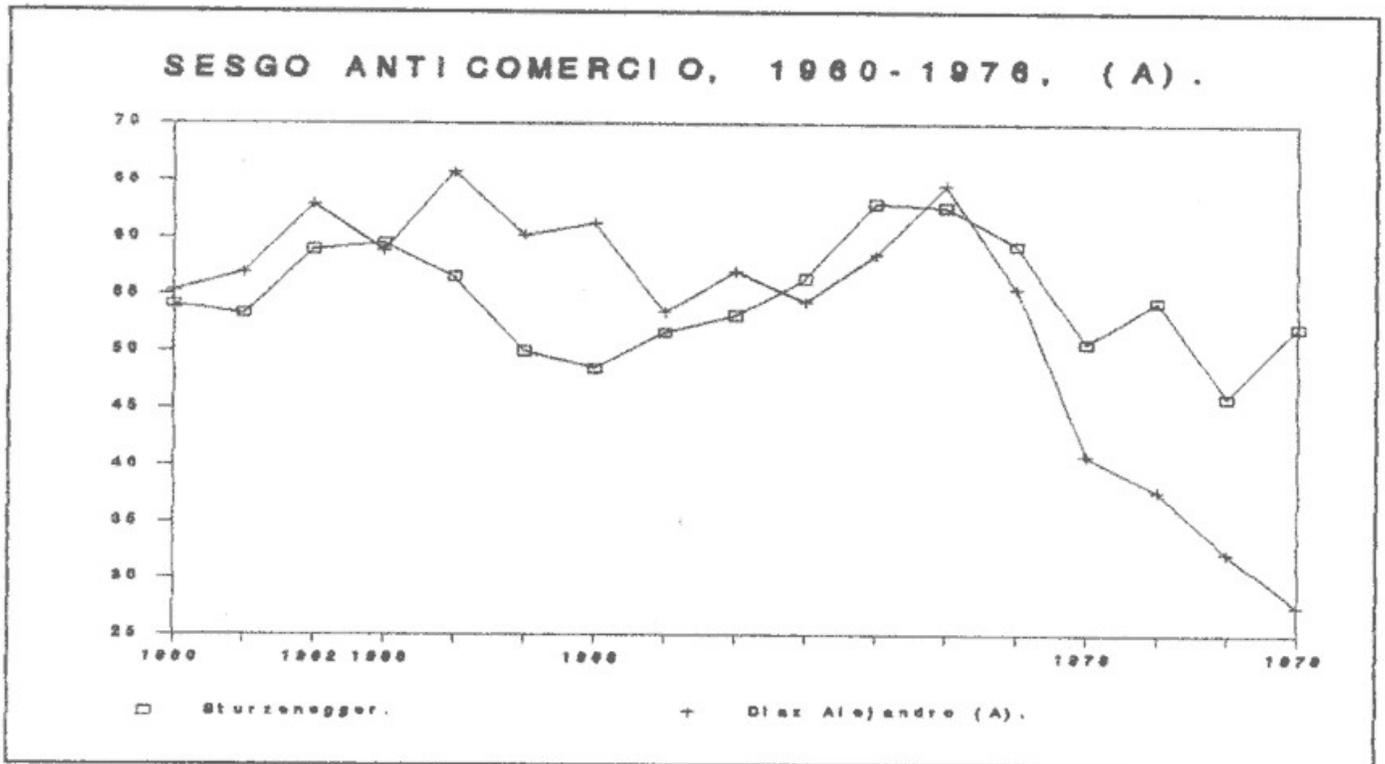
- (1): Los promedios se refieren a los períodos señalados en la Tabla 27.
- (2): La tendencia se refiere al sesgo anticomercio; por lo tanto representa la inversa de la tendencia de la serie.

En síntesis, la evidencia provista por esta serie resulta en un todo compatible con la hipótesis propuesta; el comportamiento de este índice 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, cualitativamente, el comportamiento del índice. Por otra parte, los golpes de estado que tan solo han remplazado a un gobierno militar por otro similar no parecen haber influenciado el comportamiento de este índice, como lo atestigua el constante incremento del mismo entre 1967 y 1972 (período durante el cual se verificaron dos golpes de estado; ver Tabla 23, pág. 56).

La Tabla 29, pág. 69, presenta el coeficiente estimado por Adolfo Sturzenegger y Beatriz Martínez Mosquera (1985). El mismo es computado utilizando un promedio ponderado de precios de productos agropecuarios y agroindustriales (los cuales representan alrededor del 75 % de las exportaciones) como un proxy del precio doméstico de los productos exportables y el índice de precios mayoristas no agropecuarios, depurado de los sectores exportables (Alimentos y Bebidas), como un proxy del precio doméstico de los productos importables.

Si bien metodológicamente la construcción de este índice difiere de la llevada a cabo por Carlos Díaz Alejandro (ver Sturzenegger y Martínez Mosquera, 1985; pág. 27-30), el comportamiento del mismo presenta una gran similitud con el de la versión (B) del coeficiente construido por Díaz Alejandro, dado que ambos utilizan variaciones del índice de precios mayoristas no agropecuarios como proxy del precio doméstico de los productos importables (ver Gráfico 11, pág.68).

GRAFICO 11



Fuente: Carlos Díaz Alejandro, 1981; Adolfo Sturzenegger y Beatriz Martínez Mosquera, 1985.

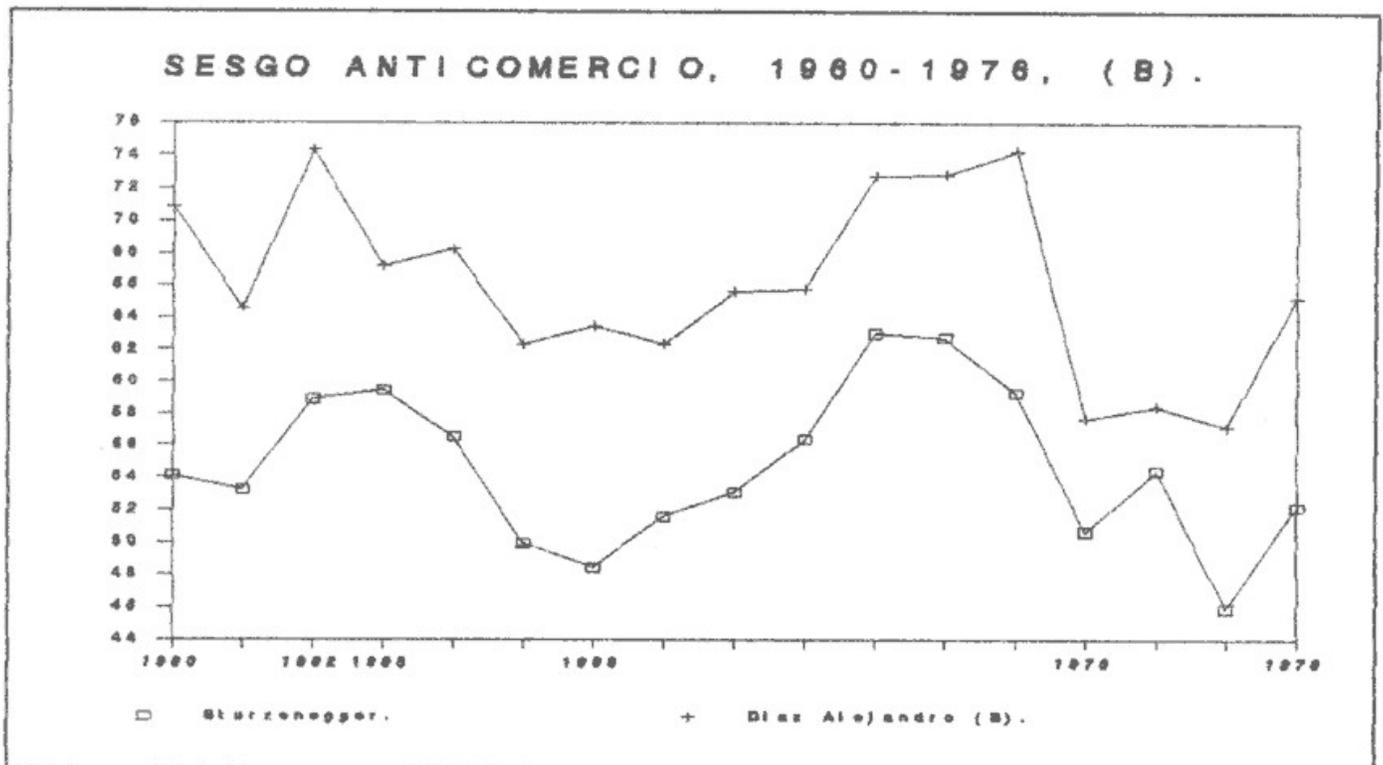


TABLA 29

## SESGO ANTICOMERCIO, 1960 - 1984.

Año	Sesgo	Año	Sesgo
1960	54.13	1973	50.65
1961	53.25	1974	54.43
1962	58.89	1975	45.91
1963	59.48	1976	52.16
1964	56.53	1977	59.09
1965	49.94	1978	61.90
1966	48.45	1979	59.94
1967	51.60	1980	47.67
1968	53.12	1981	42.33
1969	56.39	1982	49.69
1970	63.02	1983	48.18
1971	62.73	1984	42.10
1972	59.30		

Fuente: Sturzenegger, Adolfo y Beatriz Martínez Mosquera. Tipo de Cambio Real de Equilibrio. Sesgo Anticomercio, y Precios Relativos: Argentina 1960 - 1984, VIII Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo, B.C.R.A., Noviembre 1985.

El sesgo disminuyó durante la administración de José María Guido, incrementándose nuevamente al reinstaurarse la democracia. El coeficiente que había alcanzado un valor de 59.48 en 1963 se redujo en 1964 a 56.53, alcanzando tan solo 48.45 en 1966.

Durante el siguiente régimen militar el sesgo volvió a reducirse, elevándose el coeficiente en el último año del régimen militar a 59.30 (10 puntos por encima del valor verificado en 1966); para incrementarse una vez más al retornar la democracia, reduciéndose el coeficiente en 1975 a tan solo 45.91 (15 puntos por debajo del valor verificado en 1972).

El período regido por el último régimen militar no respalda por completo la hipótesis propuesta. Si bien el promedio del sesgo durante el mismo fue inferior al verificado durante el anterior régimen democrático, la tendencia de la serie no resulta clara. El sesgo anticomercio se redujo durante los primeros años de dicho régimen, alcanzando el coeficiente en 1979 un valor de 59.94 (14 puntos por encima del valor verificado en 1975); sin embargo, se incrementó durante 1980 y 1981 (Sturzenegger y Martínez Mosquera consideran que el sesgo resulta sorprendentemente alto para 1980 dado que dicho año es considerado un buen ejemplo de apertura de la economía; ver Sturzenegger y Martínez Mosquera, 1985, pág. 31), reduciéndose una vez más en los últimos años del régimen militar.

La evidencia provista por esta serie, sumariada por la Tabla 30 ( ver pág. 71), resulta consistente con la provista por la Tabla 28 y por ende respalda en general, con excepción hecha del período 1980 - 1981, la hipótesis propuesta:

- las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés han diferido durante regímenes democráticos y militares (las modificaciones introducidas en las mismas a partir de la sanción de la Ley Saenz Peña habrán caducado con el derrocamiento del régimen democrático), por ende, nuestro marco conceptual predice que el resultado de dicha competencia también habrá de diferir.
  
- dicha predicción aparenta ser satisfecha durante más de 30 años por la política comercial llevada a cabo por los diversos gobiernos que han regido a la Argentina, dado que el comportamiento del sesgo anticomercio ha diferido sistemáticamente durante los distintos regímenes políticos; disminuyendo durante regímenes militares e incrementándose, independientemente del partido político que accedió al gobierno, al reinstaurarse la democracia.

TABLA 30

SESGO ANTICOMERCIO, 1960 - 1984.

PERIODO	REGIMEN	PROMEDIO (1)	TENDENCIA (2)
60/62	DEMOCRATICO U.C.R.I.	53.69	.....
62/63	MILITAR	58.89	DECRECIENTE
63/66	DEMOCRATICO U.C.R.	51.64	CRECIENTE
66/73	MILITAR	57.69	DECRECIENTE
73/76	DEMOCRATICO P.J.	50.33	CRECIENTE
76/83	MILITAR	52.62	INCIERTA

FUENTE: Ver Tabla 29.

- (1): Los promedios se refieren a los períodos señalados en la Tabla 29.
- (2): La tendencia se refiere al sesgo anticomercio; por lo tanto representa la inversa de la tendencia de la serie.

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, con el consiguiente costo en bienestar. Por lo tanto, dado que el comportamiento de dicho sesgo aparenta respaldar la predicción propuesta, resulta de interés analizar el nivel de la sustitución de importaciones verificada durante las diversas administraciones del período.

Existen diversos indicadores que permiten cuantificar la sustitución de importaciones llevada a cabo en una economía. Luisa Montuschi (1984, 1987) nos provee de un par de ellos:

- A) El indicador más simple,  $MS_1$ , mide la variación operada en la relación existente entre el valor de las importaciones (M) y el de la oferta total (S), producción interna (Q) + importaciones.

$$MS_1 = \frac{M_1}{S_1} - \frac{M_0}{S_0}$$

Resulta claro que este indicador describe lo ocurrido entre dos períodos, pero nada dice respecto de la existencia o no de un cambio en el sesgo anticomercio que haya inducido dicha variación.

- B) Un segundo indicador estimado por Luisa Montuschi toma en cuenta el hecho que las variaciones producidas en M pueden deberse a cambios en la oferta total y/o a cambios debidos a la sustitución de importaciones operada en el período bajo estudio<sup>3</sup>:

$$MS_2 = \frac{S_1}{(Q_1 - Q_0)} (U_1 - U_0)$$

Por lo tanto, definiremos que durante un determinado período se produjo sustitución de importaciones si:

$$\frac{Q_1}{S_1} > \frac{Q_0}{S_0}$$

lo cual implica,

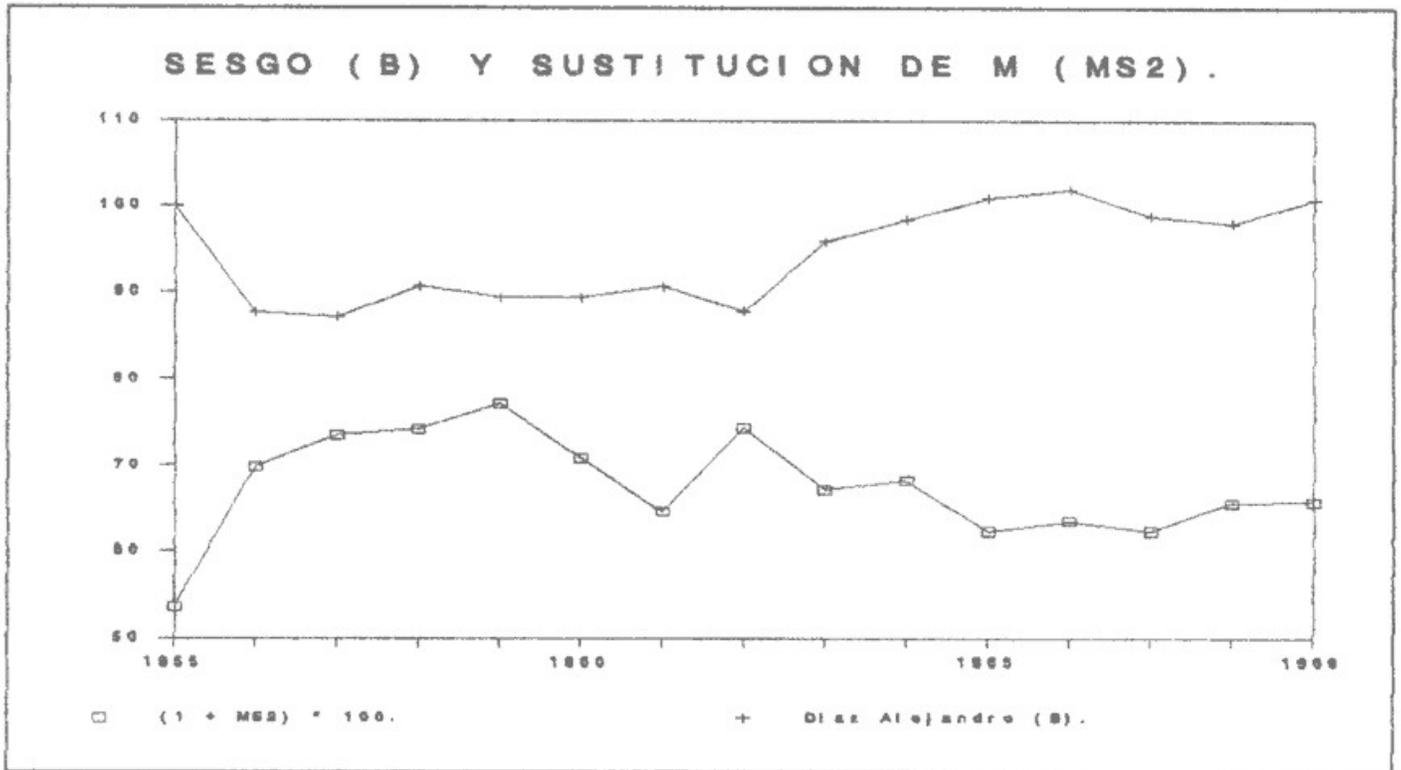
$$MS_1 < 0 \quad \text{y} \quad MS_2 > 0$$

El Gráfico 12 (ver pág. 73) compara el comportamiento de ambos indicadores respecto del sesgo anticomercio; tal como era de esperarse la sustitución de importaciones aparenta intensificarse al crecer dicho sesgo (MS tiende a caer y  $MS_2$  \*, definido como  $[1 + MS_2]$ , tiende a incrementarse).

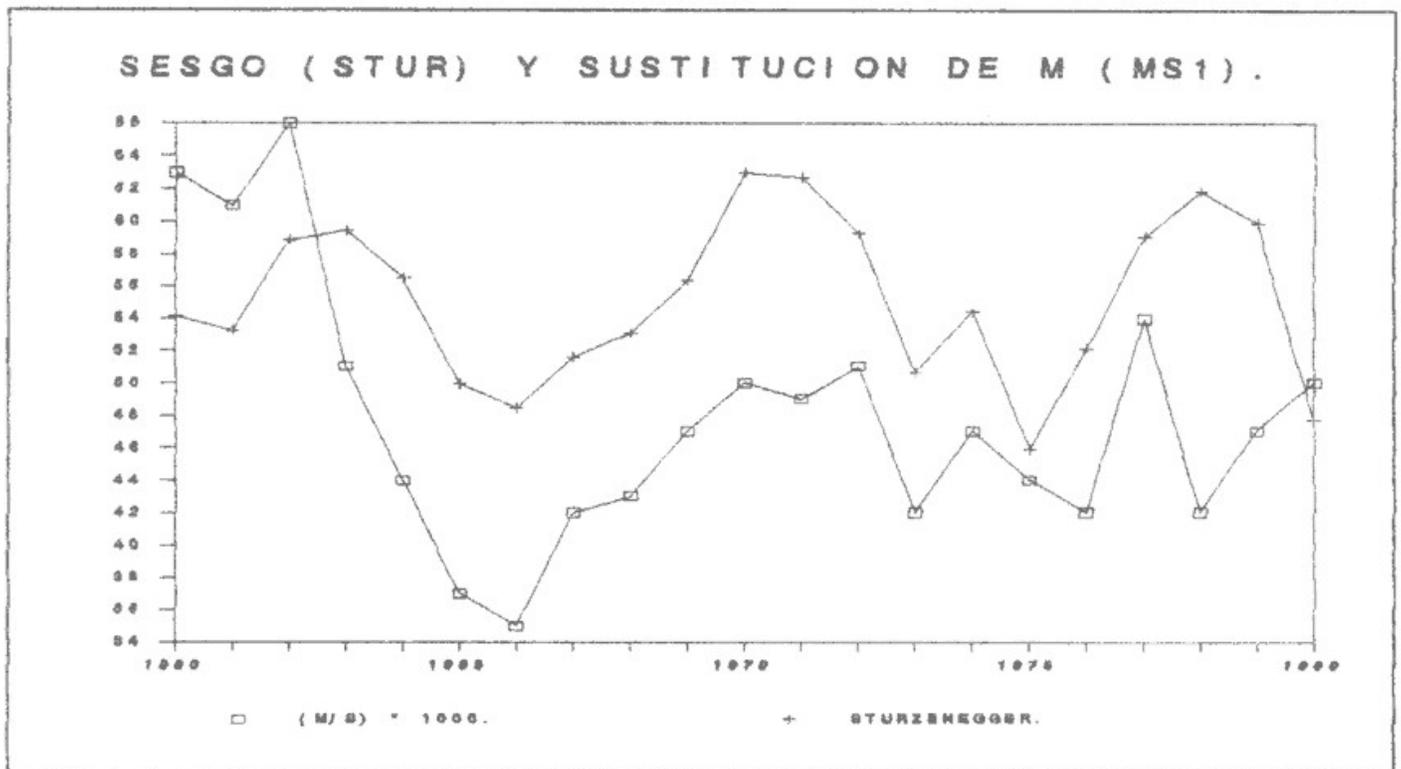
<sup>3</sup> Considerando que  $Q = S - M$  y definiendo  $U = Q/S$  obtenemos  $dQ = U dS + S dU$ ; por lo que  $MS_2 = S dU/dQ$ ; Ambos indicadores se encuentran relacionados entre sí:

$$MS_1 = - MS_2 \frac{(Q_1 - Q_0)}{S_1}$$

GRAFICO 12



Fuente: Ver Tablas 27, 29, 31 y 33.



La Tabla 31 presenta la evolución del primero de los mencionados indicadores.

TABLA 31

INDICADORES DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, MS1.

Año	M/S	MS1	Año	M/S	MS1
1950	0.048	.....	1967	0.042	0.007
1951	0.059	0.011	1968	0.043	0.001
1952	0.048	- 0.011	1969	0.047	0.004
1953	0.028	- 0.020	1970	0.050	0.003
1954	0.032	0.004	1971	0.049	- 0.001
1955	0.039	0.007	1972	0.051	0.002
1956	0.066	0.027	1973	0.042	- 0.009
1957	0.067	0.001	1974	0.047	0.005
1958	0.057	- 0.010	1975	0.044	- 0.003
1959	0.063	0.006	1976	0.042	- 0.002
1960	0.063	0.000	1977	0.054	0.012
1961	0.061	- 0.002	1978	0.042	- 0.012
1962	0.066	0.005	1979	0.047	0.005
1963	0.051	- 0.015	1980	0.050	0.003
1964	0.044	- 0.007			
1965	0.037	- 0.007			
1966	0.035	- 0.002			

Fuente: Montuschi, Luisa. " Inward-Looking Development and Import Substitution in the Argentine Economy, 1950-1980," Universita'Degli Studi Di Siena, Septiembre 1987.

La información provista por esta serie, sumariada por la Tabla 32, satisface la hipótesis propuesta.

TABLA 32

INDICADORES DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, MS1.

PERIODO	REGIMEN	PROMEDIO (1)	TENDENCIA (2)
50/55	DEMOCRATICO P.J.	0.042	.....
55/58	MILITAR	0.067	DECRECIENTE
58/62	DEMOCRATICO U.C.R.I.	0.061	CRECIENTE
62/63	MILITAR	0.066	DECRECIENTE
63/66	DEMOCRATICO U.C.R.	0.042	CRECIENTE
66/73	MILITAR	0.047	DECRECIENTE
73/76	DEMOCRATICO P.J.	0.044	CRECIENTE
76/80	MILITAR	0.047	DECRECIENTE

FUENTE: Ver Tabla 31.

- (1): Los promedios se refieren a los períodos señalados en la Tabla 31.
- (2): La tendencia se refiere a la sustitución de importaciones, por ende representa la inversa de la tendencia de la serie M/S.

La sustitución de importaciones se redujo durante el régimen militar que sucedió a Juan Domingo Perón. La proporción de las importaciones en la oferta total, que en 1955 ascendía al 3.9 %, se incrementó en 1957 al 6.7 %; disminuyendo marginalmente al reinstaurarse la democracia, e incrementándose una vez más durante la administración de José María Guido.

Durante el siguiente régimen democrático la sustitución se acentuó consistentemente; reduciéndose la proporción de las importaciones en la oferta total del 6.6 % en 1962 al 3.5 % en 1966.

Luego del derrocamiento de Arturo Illia, el proceso de sustitución de importaciones se atenuó. Si bien el promedio de la proporción de las importaciones en la oferta total durante este régimen militar no difiere radicalmente del verificado durante la administración de Illia, la tendencia resulta clara, incrementándose año a año dicha proporción (a pesar que durante este período se verificaron dos golpes de estado). Al retornar la democracia la proporción de las importaciones en la oferta total nuevamente disminuyó, para volver a incrementarse durante los primeros 5 años del último régimen militar.

En síntesis, la evidencia provista por esta serie provee un sustento adicional a 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 de la serie 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.

La Tabla 33 presenta la evolución del restante coeficiente. La información provista por la misma, sumariada por la Tabla 34, resulta consistente con lo ya descripto. El promedio de MS2 \* superó durante cada uno de los gobiernos democráticos al verificado tanto durante el régimen militar que lo antecedió como durante el régimen que lo sucedió; la tendencia (con excepción del último año considerado por Montuschi) refleja también los distintos regímenes políticos, acentuándose la sustitución de importaciones durante los gobiernos democráticos y atenuándose durante los regímenes militares.

TABLA 33

## INDICADORES DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, MS2.

Año	MS2 *	MS2
1955	1.000	.....
1956	0.876	- 0.124
1957	0.871	- 0.005
1958	0.907	0.036
1959	0.894	- 0.013
1960	0.894	0.000
1961	0.907	0.013
1962	0.878	- 0.029
1963	0.959	0.081
1964	0.985	0.026
1965	1.010	0.025
1966	1.020	0.010
1967	0.989	- 0.031
1968	0.981	- 0.008
1969	1.009	0.028

Fuente: Montuschi, Luisa. " Alcances y Limitaciones del Proceso de Sustitución de Importaciones en la Argentina, " Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Vol. 2, 1984.

MS2 \*: 1 + MS2

TABLA 34

INDICADORES DE SUSTITUCION DE IMPORTACIONES, MS2.

PERIODO	REGIMEN	PROMEDIO (1)	TENDENCIA (2)
56/58	MILITAR	0.874	.....
58/62	DEMOCRATICO U.C.R.I.	0.901	CRECIENTE
62/63	MILITAR	0.878	DECRECIENTE
63/66	DEMOCRATICO U.C.R.	0.994	CRECIENTE
66/69	MILITAR	0.993	INCIERTA

FUENTE: Ver Tabla 33.

- (1): Los promedios se refieren a los períodos señalados en la Tabla 33.
- (2): La tendencia se refiere a la sustitución de importaciones, por lo tanto representa la tendencia de la serie MS2 \*.

En síntesis, hemos dedicado esta sección a confrontar nuestro marco conceptual con un cambio sistemático en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés (las modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña habrán caducado con el derrocamiento del gobierno democrático).

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 la evolución de la relación existente entre los términos del intercambio externos e internos enfrentados por nuestro país.

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 cual 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.

Hemos dedicado la última parte de la sección al análisis del nivel de la sustitución de importaciones verificado 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 y es sustentada por las sistemáticas diferencias presentadas en el grado de sustitución de importaciones verificado en los diversos períodos.

En la próxima sección sumaremos los diversos tópicos desarrollados y sintetizaremos las principales conclusiones a las que hemos arribado.

• SUMARIO Y CONCLUSIONES:

Dedicaremos la primera parte de esta sección a presentar un breve resumen 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, centrandose 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 sumarizan el resultado de la competencia entre 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 se encuentra a un mismo nivel de animismo 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, resulta empíricamente factible intentar proveer evidencia que sustente la teoría desarrollada por Bentley. Por ejemplo, Becker (1983, 1985) y Zablotsky (1991), presentan aplicaciones de dicha teoría. 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 (1991) centra su atención en el rol desempeñado por las reglas del juego bajo las cuales se lleva a cabo la competencia. 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 resultado de dicha competencia, alterándose, por lo tanto, las políticas económicas llevadas a cabo por el gobierno.

Nuestro objetivo en este trabajo ha consistido en proveer evidencia en sostén de la teoría desarrollada por Arthur Bentley, mediante el estudio de una importante diferencia en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés en la Argentina: la vigencia de la modificaciones introducidas en dichas reglas 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 interés. Este cambio debería alterar el resultado de dicha competencia, y por ende las políticas económicas surgidas como resultados de la misma.

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:

A los fines de proveer evidencia en sostén de esta hipótesis hemos propuesto varias predicciones que surjen de la misma (ver págs. 15-16).

Sin lugar a dudas la evaluación de estas predicciones presenta serias dificultades, pues resulta ilusorio pretender que a lo largo de nuestra historia los grupos de interés relevantes sean los mismos, las características de dichos grupos permanezcan inalteradas, o que la única diferencia de significancia en las reglas del juego lo constituya la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en dichas reglas mediante la sanción de la 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; sin lugar a dudas la misma ha cumplido 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 ende, interesante investigar si 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.

• Los Gobiernos Anteriores a la Reforma de 1912:

La primera de estas predicciones se refiere a los gobiernos que han regido a la Argentina con anterioridad a la sanción de la Ley Saenz Peña; la misma propone que

" los gobiernos que han regido a la Argentina con anterioridad a la reforma de la legislación electoral habrán llevado a cabo políticas comerciales similares."

Dicha predicción se fundamenta en que las reglas bajo las cuales competían los diversos grupos de interés con anterioridad a la reforma eran, presumiblemente, similares y por ende el resultado de dicha competencia no debería de ser disímil.

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:

La segunda de las predicciones derivadas de nuestro marco conceptual se refiere a los primeros gobiernos que han regido a la Argentina luego de la sanción de la Ley Saenz Peña; la misma propone que

" los primeros gobiernos surgidos tras la reforma de 1912 habrán llevado a cabo políticas comerciales similares a las de los gobiernos que rigieron al país con anterioridad a su sanción."

Esta predicción se fundamenta en que la reforma, 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 sostener esta predicción:

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 sí 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 predicción.

La evidencia empírica 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 Yrigoyen y 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) Nuestro próximo paso consistió en examinar el tratamiento recibido por el sector ganadero durante los gobiernos de Yrigoyen y Alvear. Dado que nuestra teoría predice que el resultado de la competencia llevada a cabo entre los diversos grupos de interés 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.

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 última parte de la sección fué dedicada a analizar la política comercial llevada a cabo en el período.

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 predicción 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 las dos secciones anteriores hemos examinado períodos de la historia Argentina durante los cuales la democracia de masas, introducida en nuestro 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 interés no eran disímiles y por ende, en términos de nuestro marco conceptual, era de esperarse que el resultado de dicha competencia 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 un cambio sistemático en dichas reglas. Con ese fin hemos intentado proveer evidencia en sostén de la tercera de las predicciones propuestas:

" los golpes de estado que derrocaron a regímenes democráticos habrán traído aparejados cambios en la política económica que fueron revertidos al reinstaurarse la democracia. Dichos cambios no habrán sido verificados luego de un golpe de estado que tan solo haya remplazado a un gobierno militar por otro similar."

Esta predicción se fundamenta en que el cambio de régimen político habrá alterado las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés, por lo cual, en términos de nuestro marco conceptual, era de esperarse que se verifiquen modificaciones en el resultado de dicha competencia.

El cambio de régimen político traerá aparejado diversas alteraciones en las reglas del juego; hemos caracterizado el fin del régimen democrático a través de un cambio en dichas reglas que siempre habrá de presentarse: la caducidad de las modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña.

La Ley Saenz Peña, abrió el camino a la democracia de masas en la Argentina; la misma otorga a los grupos de interés numerosos, probablemente, la única ventaja con que cuentan a los fines de reducir el importante handicap otorgado por el alto número de sus integrantes. Dicha ventaja se encuentra intrínseca en el concepto mismo de democracia. En un sistema político donde las decisiones

son tomadas democráticamente resulta por completo racional para un votante no invertir demasiado tiempo y dinero en informarse sobre las distintas plataformas electorales; por ende es factible para un grupo, por mas pequeño que sea, persuadir a votantes desinformados para que voten en su favor. Sin embargo, el persuadir a dichos votantes provocará costos, resultando mas barato convencer a desinformados miembros de un grupo a votar en favor de los objetivos de dicho grupo que el convencer a terceros.

Por lo tanto, si asumimos que la única diferencia de relevancia en las reglas que rigen la competencia entre los diversos grupos de interés la constituye la eventual vigencia de las modificaciones introducidas en las mismas mediante la sanción de la Ley Saenz Peña, todo cambio de régimen político producirá alteraciones similares en el resultado de dicha competencia; alteraciones originadas en la supresión del concepto de democracia de masas, introducido en la Argentina a partir de la reforma de la legislación electoral llevada a cabo en 1912, y que por ende habrán de ser independientes del partido político que se encuentre (o acceda al gobierno).

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 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 cual 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 última 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 evidencia 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 interés en la Argentina: la eventual vigencia de la 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 interés 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 bien 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. En síntesis, como bien señala James Buchanan,

" Si buscamos reformar la política económica, debemos cambiar las reglas bajo las cuales actúan los agentes o representantes políticos. Los economistas, de una vez y por todas, deben cesar y desistir de proferir consejos a los inexistentes déspotas benevolentes "

James Buchanan, " Better than Plowing ", Banca Nazionale del Lavoro, Quarterly Review N.159, Diciembre de 1986.

REFERENCIAS:

- Bacha, Edmar. " Economics Trends in Latin America," Lessons in Development. A comparative Study of Asia and Latin America. Seiji Naya, Miguel Urrutia, Shelley Mark, and Alfredo Fuentes, eds. Centro Internacional para el Desarrollo Económico, 1989.
- Becker, Gary. " Competition and Democracy," The Journal of Law and Economics, N.1, 1958.
- ..... " A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence," The Quarterly Journal of Economics, Vol. XCVIII, August 1983.
- ..... " Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs," Journal of Public Economics, N.28, 1985.
- Bentley, Arthur. The Process of Government, The University of Chicago Press, 1908.
- Berlinski, Julio. " Protección Arancelaria de Actividades Seleccionadas de la Industria Manufacturera Argentina," Ministerio de Economía, 1977.
- Botana, Natalio. El Orden Conservador, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1977.
- Buchanan, James. " Better than Plowing," Banca Nazionale del Lavoro, Quaterly Review N.159, Diciembre de 1986.
- Bunge, Alejandro. La Economía Argentina, Buenos Aires, 1928-1930.
- Cavallo, Domingo, Roberto Domenech y Yair Mundlak. Estadísticas de la Evolución Económica de Argentina, 1913-1984. Fundación Mediterranea.
- Díaz Alejandro, Carlos. Ensayos sobre la Historia Económica Argentina, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.
- ..... " Tipo de Cambio y Términos de Intercambio en la República Argentina 1913-1976," C.E.M.A., Documento de Trabajo N. 22, Marzo 1981.
- Di Tella, Guido y Manuel Zymelman [1]. Las Etapas del Desarrollo Económico Argentino, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973.
- ..... [2]. Los Ciclos Económicos Argentinos, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973.

- Downs, Anthony. An Economic Theory of Democracy, New York, NY: Harper and Row, 1957.
- Fernandez, Roque, Fransisco Mondolfo y Carlos Rodriguez. " Un Panorama de la Política Comercial Argentina," C.E.M.A., Documento de Trabajo N. 47, Enero 1985.
- Ferrer, Aldo. Crisis y Alternativas de la Política Económica Argentina, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1977.
- Floria, Carlos y Cesar Garcia Belsunce. Historia Política de la Argentina Contemporánea, 1880-1983. Alianza Universidad, Buenos Aires, 1989.
- Gallo, Ezequiel y Roberto Cortés Conde. Historia Argentina. La República Conservadora, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1987.
- Greenaway, David and Chong Hyun Nam. " Industrialization and Macroeconomic Performance in Developing Countries Under Alternative Trade Strategies," KYKLOS, Vol.41, Fasc.3, 1988.
- Jacobson, Gary. " Public Funds for Congressional Campaigns: Who Would Benefit? " Political Finance, Herbert E. Alexander, ed, Beverly Hills, CA: Sage Publications, 1979.
- Medina, Jorge. " Evaluación del Plan de Apertura de la Economía Argentina, 1979-1984," C.E.M.A., Documento de Trabajo N. 15, Junio 1980.
- Miller, Tracy. Explaining Agricultural Price Policy across Countries using a Model of Competition between Interest Groups, Ph.D. Dissertation, The University of Chicago, 1986.
- Mirani, Kaveh. Collective Political Violence and the Redistribution of Political Income. Ph.D. Dissertation, The University of Chicago, 1984.
- Montuschi, Luisa. " Alcances y Limitaciones del Proceso de Sustitución de Importaciones en la Argentina, " Anales de la Asociación Argentina de Economía Política, Vol. 2, 1984.
- ..... " Inward-Looking Development and Import Substitution in the Argentine Economy, 1950-1980," Universita' Degli Studi Di Siena, Septiembre 1987.
- Olson, Mancur. The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, 1965.
- Palda, Kristian. " The Effect of Expenditure on Political Success," The Journal of Law and Economics, XVIII, 1975.

- Paldam, Martin. " Inflation and Political Instability in Eight Latin American Countries, 1946-83," Public Choice N.52, 1987.
- Peltzman, Sam. " Toward a More General Theory of Regulation," The Journal of Law and Economics, XIX, August 1976.
- Rock, David. Argentina 1516-1987. Desde la Colonización Española hasta Raul Alfonsín, Alianza Editorial, Buenos Aires, 1989.
- Rouquié, Alain. Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina, Emecé Editores, Buenos Aires, 1982.
- Schenone, Osvaldo. " Comercio Internacional y Aprovechamiento de Posibilidades de Desarrollo Económico. Argentina desde 1930," C.E.M.A., Documento de Trabajo N. 56, Mayo 1987.
- Smith, Peter. " Los Radicales Argentinos y la Defensa de los Intereses Ganaderos, 1916-1930," Desarrollo Económico, Vol.7, N.25, Abril-Junio 1967.
- ..... Politics and Beef in Argentina, Patterns of Conflict and Change. Columbia University Press, New York, 1969.
- Solberg, Carl. " The Tariff and Politics in Argentina 1916-1930," The Hispanic American Historical Review, Vol.53, N.2, May 1973.
- Statistical Abstract of Latin America, Capítulo 34.
- Stigler, George. " The Theory of Economic Regulation," Bell Journal of Economics and Management Science, N.2, Spring 1971.
- Sturzenegger, Adolfo y Beatriz Martinez Mosquera. Tipo de Cambio Real de Equilibrio. Sesgo Anticomercio, y Precios Relativos: Argentina 1960-1984, VIII Jornadas de Economía Monetaria y Sector Externo, B.C.R.A., Noviembre 1985.
- Vazquez Presedo, Vicente. Estadísticas Históricas Argentinas, Compendio 1873-1973, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Instituto de Economía Aplicada, 1988.
- Zablotsky, Edgardo E. An Economic Theory of Military Coups d'Etat, The University of Chicago, Unpublished Manuscript, 1991.