



Departamento de Investigación "Francisco Valsecchi"
Programa de Desarrollo e Instituciones

INFORME DE ECONOMÍA E INSTITUCIONES

Año 12 – Número 6
Diciembre de 2018

Índice

Resumen Ejecutivo 2

Columnas:

Elementos para una nueva institucionalidad monetaria
Pablo Souto 8

Aspectos políticos del ciclo económico en Argentina
Juan Lopez Lincuez 5

La propiedad comunitaria indígena en la Constitución de 1994 y sus riesgos
Ignacio M. de la Riva..... 3

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de Edición: Santiago Ruy Varela

Email: programadei@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Universidad Católica Argentina, se autoriza su reproducción citando la fuente. Los autores ceden sus derechos, en forma no exclusiva, para que se incorpore la versión digital de los artículos al Repositorio Institucional de la Universidad Católica Argentina, o a otras bases de datos que se considere de relevancia académica.

Resumen Ejecutivo

El Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **Elementos para una nueva institucionalidad monetaria** el autor analiza la posibilidad de introducir una reforma al estatuto del Banco Central en pos de fortalecer su carácter institucional. Tras numerosas pruebas de distintos regímenes monetarios y cambiarios que ha adoptado la Argentina, se han confirmado diversas falencias relacionadas con el amplio margen de discrecionalidad de sus cuerpos directivos, así como la influencia del poder ejecutivo de turno. Ambos elementos resultan en la aplicación de políticas monetarias incongruentes respecto al contexto económico. Sería menester para resolver esta cuestión la implementación de reglas de acción que regulen el actuar del Banco, así como medidas que le provean de mayor independencia.

En la segunda columna, **Aspectos políticos del ciclo económico en Argentina** el autor analiza si los gobiernos son fieles a su ideología o piensan sólo en ganar las elecciones. En términos económicos, esto último implica que más allá de que los gobiernos sean de "izquierda" o "derecha," pueden abusar de las políticas económicas activas en periodos electorales para hacer crecer la demanda y el empleo a costas de una mayor inflación. Para tratar de aportar a esa discusión, se realizó una investigación aplicando modelos de Political Business Cycles a la Argentina desde 1982 hasta 2015, con resultados que se comentan en la presente columna.

En la tercera columna, **La propiedad comunitaria indígena en la Constitución de 1994 y sus riesgos**, el autor hace una revisión de la cuestión de la propiedad indígena. Con ocasión de la reforma constitucional de 1994 se reconoció a favor de los pueblos indígenas argentinos la "posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan". Esta nueva modalidad de propiedad, colectiva e inalienable, difiere sustancialmente en sus rasgos constitutivos del derecho de dominio previsto en nuestra legislación civil, lo cual genera de por sí dificultades para armonizar una y otra figura. El reformador omitió considerar cómo se resolverían las situaciones de conflicto entre tal reconocimiento y los derechos de propiedad civil sobre las mismas tierras.

Columnas

Elementos para una nueva institucionalidad monetaria

Pablo Souto*

En los últimos setenta años, Argentina experimentó una inflación anual promedio del 60%; si quitamos los episodios hiperinflacionarios y similares dicho promedio cae a 40%, excesivamente alto frente a cualquier comparación internacional. Habiendo probado infinidad de regímenes monetarios-cambiaros, el resultado ha sido el mismo. Por lo tanto, más allá de que dichos regímenes juegan un rol preponderante en diversas situaciones y momentos del tiempo, hay un elemento que ha permanecido casi invariable a lo largo de estos 70 años y es la baja o

... La multiplicidad de objetivos (además de su incongruencia con los instrumentos disponibles) facilita la discrecionalidad y diluye responsabilidades

nula institucionalidad de dichos regímenes, entendiéndolo como objetivos, independencia, asunción de responsabilidades, rendición de cuentas, transparencia, entre otros.

Tomando distancia de la siempre demandante coyuntura, Argentina ingresará en un régimen de baja inflación cuando se reforme profundamente

la institucionalidad monetaria. El acuerdo recientemente firmado con el FMI abre una ventana de oportunidad para que ello ocurra. Trataremos de presentar algunos de los elementos más relevantes que podrían ser considerados, con foco en los aspectos monetarios dejando para otra ocasión aquellos referidos al rol y responsabilidades del BCRA en lo que hace a la estabilidad financiera.

Se debe establecer como mandato prioritario la estabilidad de precios eliminando toda referencia al desarrollo económico, la equidad y el empleo; todos objetivos muy loables, pero no controlables por el BCRA. La mejor contribución que el BCRA puede hacer para la consecución de los mismos es asegurar la estabilidad de precios. La multiplicidad de objetivos (además de su incongruencia con los instrumentos disponibles) facilita la discrecionalidad y diluye responsabilidades.

Una vez definido su objetivo, se debe establecer la regulación de la cantidad de dinero o la tasa de interés como meta intermedia (otorgando flexibilidad para que el BCRA determine la meta óptima), y la utilización de las operaciones con el sector bancario (redescuentos y requisitos de liquidez) y la compra-venta de bonos del gobierno nacional (en mercados secundarios transparentes) como instrumentos; se debe eliminar la posibilidad de financiar directamente al Tesoro. Los requisitos de liquidez deben constituirse exclusivamente con

* Economista de la UBA. Magister en Economía Pública. Es Docente en la UCA y consultor de empresas, instituciones financieras, gobiernos y organismos multilaterales en temas de economía y finanzas.

depósitos en el BCRA y serán los únicos pasivos remunerados (idealmente a una tasa simbólica para no desnaturalizar el instrumento) que emitirá el BCRA.

El BCRA debe tener la autonomía necesaria para diseñar el programa monetario que crea conveniente, haciendo públicas sus metas intermedias de corto y mediano plazo, el impacto esperado y las proyecciones de inflación. Dicho programa monetario debe presentarse ante el Congreso de la Nación y luego realizarse seguimiento semestral del mismo ante dicho cuerpo. Desvíos entre las metas y las proyecciones debieran ser causal de convocatoria por parte del Congreso para que se explique las medidas a ser tomadas para corregir dichos desvíos. Este contenido mínimo de la política de transparencia debe estar en la legislación, para dar cierta flexibilidad al BCRA al evaluar el formato más conveniente tal como existe hoy en el IPOM o el reporte de seguimiento de la base monetaria. Las minutas de las reuniones del directorio donde se discute y aprueba el programa monetario debieran hacerse públicas.

... sería aconsejable eliminar toda referencia que menoscabe la independencia del BCRA tal como hoy está legislado en el art. 3

Dadas las ventajas que en el largo plazo presentan los regímenes de tipo de cambio flexible, se debe establecer un régimen cambiario de flotación que solo permita la intervención del BCRA en el mercado de cambios en situaciones extraordinarias generadas por eventos externos a la economía local. El BCRA deberá informar inmediatamente de esta situación explicando las razones de su intervención, los objetivos perseguidos, la duración de la misma y el impacto que tendrá en el programa monetario. Debe permitirse que, en estas situaciones, el Senado convoque al BCRA para mayores explicaciones.

Fortalecer la independencia del BCRA debiera ser un objetivo primordial de la reforma. Para ello, se debe eliminar toda referencia que menoscabe la independencia del BCRA tal como hoy está legislado en el art. 3. Más aún, dado que el PEN puede participar -con voz pero sin voto- en las deliberaciones del directorio del BCRA, la comparecencia de algún miembro del mismo ante autoridades del PEN debiera ser causal de remoción.

En cuanto a la toma de decisiones, se debería promover un directorio impar de no más de 7 miembros, con mandatos escalonados y con solo una posibilidad de reelección. El proceso actual de nombramiento con intervención de la Comisión de Acuerdos del Senado debe mantenerse y fortalecerse. Para ello, los nombramientos en comisión deben ser limitados a una duración máxima de 30 días (no prorrogables) durante el período de sesiones ordinarias del Senado o desde que el mismo comience su actividad en el caso de receso; actualmente, la totalidad (incompleta) del directorio está nombrada en comisión. Es muy importante que el PEN y el Senado entiendan la importancia de dotar de independencia a los directores del BCRA y que, ante falta de acuerdo para un nombramiento, carguen ambos con el costo reputacional.

Adicionalmente, debe eliminarse el requisito de nacionalidad para ser director. El nombramiento de renombrados profesionales de experiencia internacional no solo agregaría valor desde el punto de vista técnico, sino que podría colaborar en el proceso de fortalecimiento de la independencia ya que presiones políticas que

busquen la renuncia de un director con perfil internacional tendrían un costo reputacional muy superior al que surge de presionar a miembros locales.

Las decisiones de política monetaria deben ser adoptadas por el directorio en su totalidad. Esta es una función indelegable del director que ha sido nombrado por el Congreso. El directorio podrá disponer la creación de comités de apoyo¹ en las materias que crea convenientes (con o sin participación del personal de línea del

... Sería útil que se entienda la importancia de dotar de independencia a los directores del BCRA

BCRA) pero estos nunca podrán arrogarse facultades reservadas al directorio; el actual Copom no cumple esta condición.

Finalmente, se debería especificar en el art. 38 la prohibición de incluir en el tratamiento de las utilidades aquellas originadas por efecto de la devaluación y/o inflación (devengadas, no percibidas). De forma temporal, y hasta tanto el BCRA posea títulos públicos sin cotización y adelantos transitorios, las utilidades efectivamente percibidas deberán aplicarse a la cancelación de los mismos.

Esta breve enumeración de algunos de los elementos que debieran ser considerados en una eventual reforma solo quedarán en letra muerta si no cuentan con el consenso y el compromiso de la dirigencia respecto de la importancia que la independencia del BCRA tiene en el contexto de la lucha contra la inflación. Varios de los elementos propuestos pueden parecer demasiado estrictos, pero nuestra historia, reputación y falta de credibilidad hacen que debamos -por un buen tiempo- sobre-reaccionar al normal compromiso institucional con la estabilidad de precios.

Aspectos políticos del ciclo económico en Argentina (1983-2015)

Juan Lopez Lincuez*

Son muchas las veces en las que las decisiones tomadas por los gobiernos difieren de las recomendaciones de la ciencia económica pura, en especial en temas macroeconómicos. Es fácil identificar la causa: cuando la economía se mezcla en la política, aparecen situaciones donde por más que la decisión óptima desde el punto de vista económico sea una, desde la mirada política se opta por otra. La lógica es simple: en muchos casos es muy alto el coste social o político a "pagar" por ciertas medidas, a pesar de que teóricamente sean las correctas. Sin

¹ Adicionalmente el BCRA podría evaluar la conveniencia de convocar un grupo o comité de expertos externos (Observatorio de la Política Monetaria) que asesore y evalúe respecto del desempeño del mismo; esto no debiera ser parte de una reforma de la ley, sino una acción voluntaria del BCRA.

* Licenciado en economía. Universidad Católica Argentina. Actualmente, asesor en la Jefatura de Gabinete del Ministerio de Producción de la Nación

embargo, tarde o temprano y ya sea alto o bajo, se termina pagando el precio de tomar decisiones no óptimas.

En el caso de Argentina, la dicotomía entre decisiones aconsejadas y decisiones tomadas a lo largo de la historia es muy marcada. Las principales preguntas surgen al buscar una explicación a los errores sistemáticos que muestra la gestión de política económica argentina ¿Afecta a las políticas que se tomen en términos de salarios, empleo estar cerca de las elecciones? ¿Cómo impactan las decisiones electorales políticas en el crecimiento económico? ¿Puede decirse que el comportamiento de los gobiernos argentinos es "oportunista"?

... tarde o temprano y ya sea alto o bajo, se termina pagando el precio de tomar decisiones no óptimas

Para analizar cuál es el comportamiento de los gobiernos, se investigó replicando modelos de Political Business Cycles aplicándolos para la economía argentina desde 1983 hasta 2015². La literatura sobre estos modelos los divide en dos: "oportunistas" y "partisanos".

Las teorías de Comportamiento Oportunístico indican que los partidos que se hallan en el gobierno tienen incentivos, en épocas electorales, a tomar conductas alejadas del sendero óptimo a fin de perpetuarse en el poder. De este modo, pudiendo hacer uso de la curva de Phillips a corto plazo, los gobiernos aumentan el gasto en detrimento de las cuentas públicas, con lo que se logra "inflar" la demanda y por ende el consumo, generando mayor empleo y una mejor performance económica. Luego de transcurrida la elección, los gobiernos volverán nuevamente a ajustar las variables. Estos modelos no distinguen a los gobiernos según su ideología, ya que indican que sea cual sea la orientación del partido, su comportamiento será siempre igual cuando se encuentre en el poder.

AÑO	Ganador	IZQ/DER
1983	Raul Alfonsín	Izquierda
1989	Carlos Menem	Derecha
1995	Carlos Menem	Derecha
1999	Fernando de la Rúa	Derecha
2003	Nestor Kirchner	Izquierda
2007	Cristina Fernandez de Kirchner	Izquierda
2011	Cristina Fernandez de Kirchner	Izquierda
2015	Mauricio Macri	Derecha

Los modelos partidistas predicen distintos comportamientos de los gobiernos según su ideología, en divisiones dicotómicas entre izquierda – derecha. Así, el gobierno de izquierda preferirá reducir el desempleo a cambio de aumentos de inflación, mientras que gobiernos de corte derechista buscarán la estabilidad de precios frente al mismo trade-off. En cuanto al producto de la economía, esto indica que su crecimiento deberá ser menor en gobiernos de derecha que en los de izquierda.

² Lopez Lincuez, 2017. Political Business Cycles en Argentina: 1983-2015.

Los tests realizados para el período 1983-2015 dieron conclusiones interesantes. En primer lugar, se observan evidencias de comportamientos partidistas en los gobiernos en cuanto al desempleo, y a pesar de no ser concluyentes, en el PIB. Los gobiernos de derecha desde el retorno a la democracia muestran menor PIB y mayor desempleo que los de izquierda. En los primeros años de un gobierno de derecha, el producto será menor (2,3%) y el desempleo mayor (0,76%) que cuando asume un gobierno de izquierda. Esta confirmación es interesante y lógica, y trasmite argumentos sólidos en defensa de los procesos políticos argentinos: los gobiernos son fieles a su ideología.

... los gobiernos abusan de la herramienta monetaria al aproximarse las elecciones, más allá del partido al que pertenecen

En cuanto a la inflación, los datos resultaron lógicos: los análisis sobre la evolución de precios permiten aceptar la teoría partidista. Desde 1991, donde comienza la muestra puesto que se dejó de lado el período hiperinflacionario que sesgaba los resultados, sistemáticamente los gobiernos de izquierda muestran mayor inflación que los de derecha. Cuando una administración de derecha está en el poder, la inflación es menor en un 3,8% en promedio que cuando se encuentra uno de izquierda. En complemento con esto, las tasas de interés en los gobiernos de derecha son más altas que en los de izquierda.

Sin embargo, en el análisis de tasa de interés, se encontraron comportamientos oportunistas, ya que aumenta en los períodos cercanos a la elección, tanto previo como posteriormente (de esto sólo hay algunos indicios), dando señal de que los gobiernos realizan políticas expansivas buscando aumentar la demanda y obtener un mejor resultado. Dicho en otras palabras, los gobiernos abusan de la herramienta monetaria al aproximarse las elecciones, más allá del partido al que pertenecen.

En conclusión, no se puede afirmar que los gobiernos argentinos se comportaron en 1983-2015 de manera oportunista. Esto es interesante y arroja un poco de luz a la discusión. Sin embargo, el análisis de la tasa de interés sí permite validar la hipótesis de que hay una consideración política alta en el manejo de las herramientas monetarias en períodos electorales. Para agregar a la discusión, sería interesante evaluar cómo el gobierno hace uso del gasto público en períodos electorales, y, lo que, es más, como se mueven las partidas presupuestarias según sean años electorales o no.

La propiedad comunitaria indígena incorporada a la Constitución en 1994 y sus riesgos

Ignacio M. de la Riva*

I. Alcances de la propiedad comunitaria reconocida a los pueblos indígenas

La reforma constitucional de 1994 incorporó al ordenamiento argentino la figura de la propiedad comunitaria indígena, que consiste en el reconocimiento en favor de los "pueblos indígenas argentinos" de "la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan", y en la posibilidad de que el Congreso pueda entregarles "otras (tierras) aptas y suficientes para el desarrollo humano"³.

A partir de la exégesis de la pertinente cláusula constitucional, los autores han delineado las características que definen a esta nueva forma de "propiedad" creada por el constituyente. En resumidas cuentas, sus rasgos distintivos pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a) No se trata de una propiedad individual sino colectiva ("comunitaria") cuyo ejercicio compete a los representantes del pueblo indígena respectivo, lo cual presupone y exige que éste sea reconocido como persona jurídica.
- b) Configura un derecho de propiedad inalienable, no susceptible de ser gravado ni embargado.
- c) Dado que el propósito que inspiró a los constituyentes consistió en reconocer un derecho ancestral de los aborígenes, se asigna a la propiedad indígena un carácter originario, preexistente a la organización institucional de la Nación Argentina.
- d) Su reconocimiento beneficiaría sólo a los pueblos indígenas *argentinos*, es decir, a los grupos aborígenes que habitaban nuestro suelo al tiempo del nacimiento de la Patria⁴, circunstancia que suele pasar desapercibida.

* Doctor en Derecho por la Universidad de Valladolid (España) en 2002. Desde 2005 a la actualidad es socio en el estudio Cassagne Abogados. Y desde 2003 es Profesor Titular en la Carrera de Postgrado Especializado en Derecho Administrativo Económico, de la Pontificia Universidad Católica Argentina

³ Artículo 75, inciso 17, de la Constitución Nacional.

⁴ Esta observación resulta relevante frente a los derechos que reivindican para sí las comunidades Mapuches, dada la extendida evidencia histórica acerca de su ingreso al territorio nacional desde la araucanía chilena hacia mediados del siglo XIX, cuando desplazaron a los pueblos Tehuelches hasta entonces afincados en suelo patagónico.

II. La propiedad indígena frente al derecho de dominio regulado en el Código Civil

La inserción de la cláusula examinada significó, qué duda hay, una importante novedad para nuestro Derecho, ya que la naturaleza comunitaria de la propiedad indígena plasmada en el texto constitucional reformado se aparta notoriamente de los moldes clásicos que reviste en nuestro ordenamiento el derecho de propiedad, entendido como una prerrogativa de carácter individual y exclusiva.

Pero más allá de la disparidad apuntada, que genera no pocas dificultades para alcanzar una convivencia pacífica entre ambas categorías, la naturaleza originaria que se suele atribuir a la propiedad indígena plantea un problema práctico evidente, dada la superposición que en numerosos casos se verifica entre tal propiedad comunitaria y los derechos de propiedad sobre esas mismas tierras adquiridos por terceros bajo el régimen vigente previo a la reforma constitucional⁵.

... la naturaleza originaria que se suele atribuir a la propiedad indígena plantea un problema práctico evidente, dada la superposición que en numerosos casos se verifica

Es sorprendente que la enmienda haya desatendido por completo esta circunstancia, omitiendo prever algún mecanismo que permitiera lidiar con situaciones de este género, que son hoy fuente de numerosas controversias entre los pueblos originarios y los titulares del dominio civil sobre las mismas tierras.

III. Necesidad de armonizar la propiedad indígena con la propiedad privada amparada por la misma Constitución

Ante la situación descrita, resulta urgente encontrar un punto de equilibrio que permita conciliar la propiedad indígena con la propiedad privada regida por la legislación civil, en tanto –como es evidente– ésta no puede entenderse

... resulta urgente encontrar un punto de equilibrio que permita conciliar la propiedad indígena con la propiedad privada

desplazada ni derogada por el reconocimiento de aquélla⁶.

A tal efecto, no ha de pasar desapercibido que la cláusula constitucional en la cual se encuentra inserta la figura de la propiedad indígena contiene, en rigor, una manda dirigida por al legislador federal⁷, quien tiene por tanto a su cargo la responsabilidad de dictar las normas reglamentarias que sea menester a los fines de conciliar los derechos constitucionales en juego, tarea

⁵ Es interesante recordar que al sancionarse la Constitución en 1853 se produjo una situación análoga con la abolición de la esclavitud. En esa ocasión, tras declararse solemnemente que “en la Nación Argentina no hay esclavos” y que “los pocos que hoy existen quedan libres desde la jura de esta Constitución”, se tomó el recaudo de establecer que “una ley especial reglará las indemnizaciones a que dé lugar esta declaración” (cfr. el artículo 15 de la Constitución Nacional).

⁶ Es oportuno señalar, a este respecto, que el artículo 7° de la ley 24.309 que convocó a la Asamblea Constituyente reunida en 1994 dispuso expresamente que ésta “no podrá introducir modificación alguna a las Declaraciones, Derechos y Garantías contenidos en el Capítulo Único de la Primera Parte de la Constitución Nacional”, entre las cuales figura la garantía de propiedad (artículo 17 de la Constitución Nacional).

⁷ De hecho, dicha cláusula forma parte del artículo 75 de la Constitución, dedicado a enumerar las atribuciones del Congreso de la Nación.

que (pese a que han pasado ya casi veinticinco años desde la reforma constitucional) se encuentra todavía pendiente⁸.

Los inconvenientes que vienen suscitando las inconsistencias apuntadas están a la vista de todos, por lo que deben encontrar remedio sin más tardanza a través de la sanción de un marco legal que, sin apartarse, desde luego, de las directivas del constituyente, proporcione la necesaria claridad y armonía al Derecho vigente en una materia tan relevante como es la referida a la propiedad de la tierra.

⁸ Al sancionarse el Código Civil y Comercial de la Nación hacia fines del año 2014, se incorporó como artículo 18 una norma cuyo texto se limitó a reproducir los términos de la cláusula constitucional que venimos analizando, e introdujo, además, en el cuerpo de la ley 26.994 que aprobó el Código, una disposición transitoria en estos términos: "Los derechos de los pueblos indígenas, en particular la propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan y de aquellas otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, serán objeto de una ley especial".