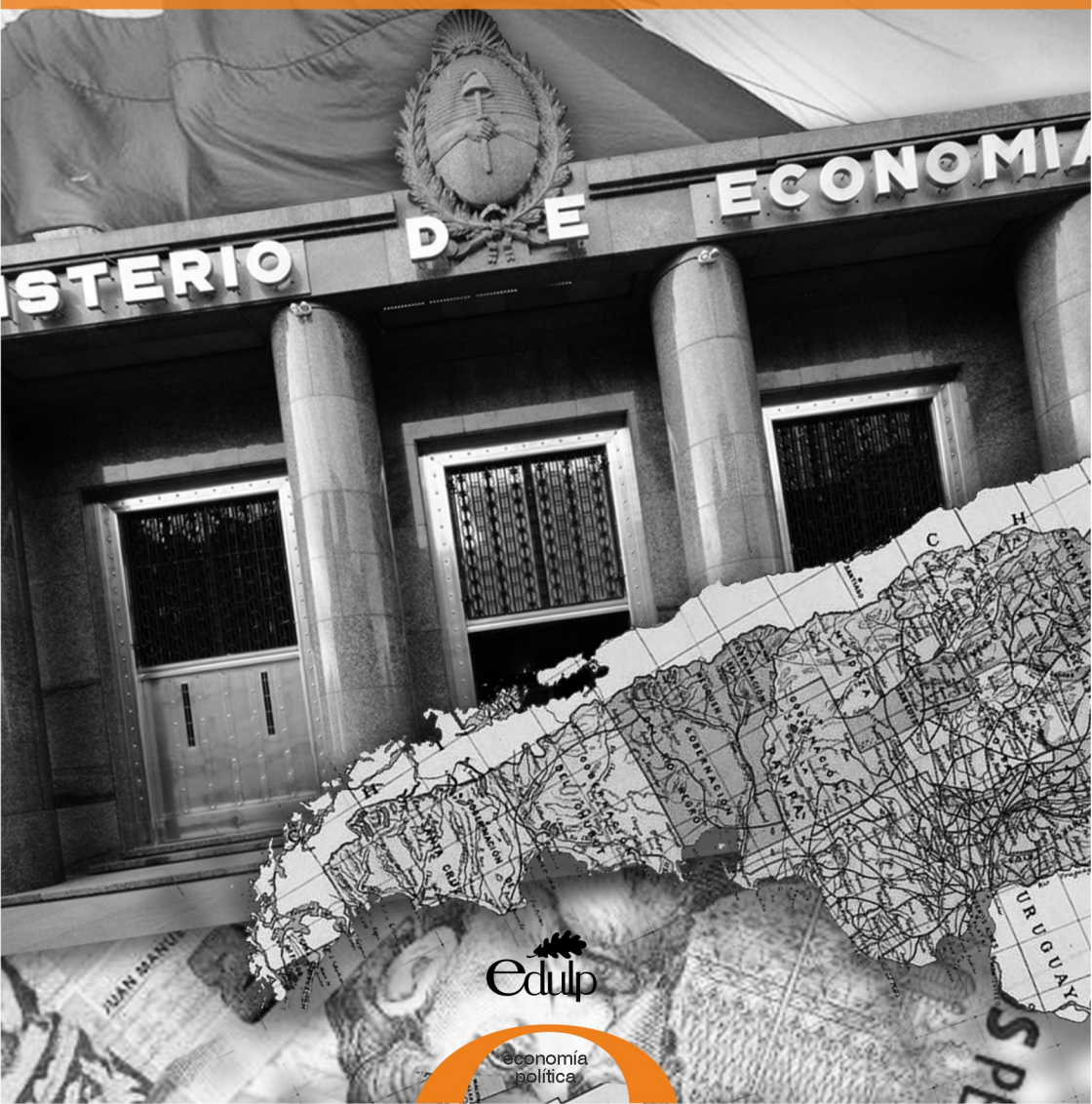


SANTIAGO FRASCHINA Y LUCAS GOBBO (compiladores)

# Los tres modelos en disputa

La economía justicialista, el desarrollismo  
y el neoliberalismo financiero



EduLP

economía  
política

**Los tres modelos en disputa**  
**La economía justicialista,**  
**el desarrollismo y el neoliberalismo financiero**

**Los tres modelos en disputa**  
**La economía justicialista,**  
**el desarrollismo y el neoliberalismo financiero**

**SANTIAGO FRASCHINA Y LUCAS GOBBO**  
(compiladores)



Los tres modelos en disputa: la economía justicialista, el desarrollismo y el neoliberalismo financiero / Santiago Fraschina... [et al.]; Compilación de Santiago Fraschina; Lucas Gobbo. - 1a ed - La Plata: EDULP, 2024.

Libro digital, PDF/A

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-631-6568-24-3

1. Economía. 2. Neoliberalismo. 3. Justicialismo. I. Fraschina, Santiago, comp. II. Gobbo, Lucas, comp.  
CDD 330.01

## **Los tres modelos en disputa**

**La economía justicialista,  
el desarrollismo y el neoliberalismo financiero**

**SANTIAGO FRASCHINA Y LUCAS GOBBO**

(compiladores)



EDITORIAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA (EDULP)

48 N° 551-599 4° Piso/ La Plata B1900AMX / Buenos Aires, Argentina

+54 221 44-7150

edulp.editorial@gmail.com

www.editorial.unlp.edu.ar

Edulp integra la Red de Editoriales de las Universidades Nacionales (REUN)

ISBN 978-631-6568-24-3

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

© 2024 - Edulp

Impreso en Argentina

# Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>6</b>
<i>Santiago Fraschina</i>	
<b>Estado o mercado, y el rol del financiamiento público .....</b>	<b>11</b>
<i>Delfina Rossi</i>	
<b>Justicialismo, políticas de científico-tecnológicas y desarrollo .....</b>	<b>44</b>
<i>Agustín Crivelli</i>	
<b>El justicialismo y las finanzas .....</b>	<b>63</b>
<i>Estanislao Malic</i>	
<b>El modelo financiero liberal y las crisis económicas recurrentes.....</b>	<b>89</b>
<i>Julián Zicari</i>	
<b>Autonomía, dependencia o entrega: el endeudamiento externo en los tres proyectos históricos de país.....</b>	<b>123</b>
<i>Itai Hagman y Ulises Bosia</i>	
<b>Empresas públicas, soberanía y ambiente .....</b>	<b>166</b>
<i>Martín Burgos</i>	
<b>La política agraria del peronismo 1943-1946.....</b>	<b>196</b>
<i>Ernesto Mattos</i>	
<b>Pesimismo de la inteligencia-Optimismo de la voluntad .....</b>	<b>228</b>
<i>José Sbattella</i>	

# INTRODUCCIÓN

---

*Santiago Fraschina<sup>1</sup>*

En la historia argentina se aplicaron distintos modelos que triunfaron o fracasaron en los cometidos que estos se habían propuesto. Al hablar de triunfo o fracaso nos referimos al cumplimiento o no de los objetivos que el mismo modelo había definido. Algunos modelos económicos, por ejemplo, tienen como objetivo generar una mayor concentración de la riqueza, y, por ende, tienen como base fundamental la desigualdad social. Es decir que, se debe diferenciar la dirección de un proceso histórico a la eficiencia que este tuvo en el cumplimiento de sus objetivos. Pensar que todos los modelos económicos persiguen el mismo fin, pero a través de distintas vías es, por lo menos, inocente.

El modelo económico justicialista busca principalmente impartir justicia social. Para ello se considera indispensable la independencia económica y la soberanía política. Independencia económica de las injerencias extranjeras y nacionales que empujan constantemente a

---

<sup>1</sup> Es licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), magister en sociología Económica de la Universidad de San Martín (UNSAM). Es el director de la carrera de Licenciatura en Economía de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV), así como de la Especialización en Estructura Económica Argentina (UNDAV), y coordinador del módulo de política económica del Observatorio de Políticas Públicas de la misma universidad. Es autor (compilador) del libro *Pasaron Cosas. Nuevo fracaso del neoliberalismo financiero en la Argentina* (Edufp, 2018), y de *Frente al colonialismo neoliberal. El modelo Justicialista* (Edufp, 2019).

un sometimiento económico por parte del poder real. Soberanía política, para avanzar con los cambios que como nación consideremos pertinentes en favor de las mayorías que representan el pueblo argentino. Y justicia social, porque este modelo se desarrolla en un mundo capitalista fundacionalmente desigual e injusto.

Por otro lado, se encuentra el modelo neoliberalismo financiero, cuya composición principal es el sistema financiero, estructurado a partir del endeudamiento externo y la fuga de capitales. Este modelo busca garantizar ganancias extraordinarias para el capital financiero nacional e internacional, generando una destrucción de la economía real en todas sus variables. Este modelo no solo busca bajar los costos laborales, sino que, a través de la apertura indiscriminada de las importaciones, la falta de regulación de los capitales financieros y la implementación de sistemas de “*carry trade*”, destruye todo el entramado productivo nacional.

El tercer modelo al cual hace mención este libro es el desarrollista. Este modelo busca la industrialización, pero a través del financiamiento de la clase obrera con salarios bajos y la precarización laboral para, supuestamente, fortalecer el ahorro y la inversión del gran empresario. Este modelo suele ser la válvula de escape del poder económico ante la crisis (o el agotamiento) del modelo neoliberal financiero. Su finalidad es la de garantizar que la crisis de los modelos neoliberales financieros la paguen los trabajadores, las trabajadoras y las Pymes.

Los resultados de estos modelos no suelen variar demasiado. Algunos son más eficientes que otros en los objetivos que ya mencionamos, pero las grandes similitudes de las variables sociales y económicas que se observan luego de la finalización de cada proceso, echa luz sobre el espíritu de cada modelo. En el último tiempo, modelo económico neoliberal-financiero se aplicó durante la última dictadura cívico-militar, en la década del '90 y durante el macrismo. Su resultado fue un fuerte deterioro del entramado económico y social que se derivó del incremento de la desocupación, los bajos salarios y la flexibilización laboral. En definitiva, los ganadores de este modelo suelen

ser sectores concentrados de la economía y los acreedores externos, a costa del sacrificio de las mayorías. Es un modelo que se caracteriza por incrementar de sobremanera la deuda externa y favorecer la fuga de capitales. Estas condiciones se dan para garantizar las divisas a los capitales golondrina que vienen al país en busca de elevadas tasas de rentabilidad y que, luego de un período de tiempo, se retiran habiéndose apropiado de ganancias financieras extraordinarias.

Ante el agotamiento del endeudamiento externo a fines de la década de los 90, estos sectores empiezan a confrontar y es gran el empresariado nacional el que empieza a ver con buenos ojos una alternativa desarrollista para salir de la crisis. Es así como luego el gobierno de Eduardo Duhalde llega al poder y licua el salario a través de una devaluación y benefició a las grandes empresas concentradas.

Así como hubo procesos en los que se logró con éxito la concentración económica por parte de pequeños sectores con influencias en todas las esferas de poder, también existieron procesos que supieron perseguir y conseguir estos objetivos enunciados de forma satisfactoria. Los gobiernos de Juan Domingo Perón, y los Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, escriben en la historia de los pueblos la posibilidad de su inclusión y protagonismo.

El peronismo (o el justicialismo) continua vigente a pesar del paso del tiempo, de sus líderes y de las coyunturas históricas. Esa fortaleza se basa en varios pilares, siendo uno de los más importantes el haber desarrollado una doctrina propia y un modelo político y económico con probada capacidad para garantizar la justicia social. En términos filosóficos, lo que hace el peronismo es poner al ser humano en el centro de la discusión, es por esto que Perón habla de una economía social. Sin embargo, este proceso no empieza con Perón el 17 de octubre de 1945, ni el 1 de diciembre de 1943 cuando es nombrado Secretario de Trabajo y de Previsión de la Nación. El peronismo no es más (ni menos) que la síntesis de una lucha histórica de hombres y mujeres que dieron la vida por una Argentina justa, libre y soberana. Entre ellos se pueden mencionar a José de San Martín, Manuel Belgrano,



Artigas, Güemes, Juana de Azurduy, Mariano Moreno, Juan Manuel de Rosas, importantes actores de la iglesia católica y también militantes y pensadores de espacios como FORJA.

Para entender de donde surge el peronismo y por qué lo hace, hay que entender los procesos de lucha y construcción colectiva que se dieron en nuestra sociedad, mucho antes de que siquiera haya nacido Perón. En este sentido, es importante el trabajo de un revisionismo histórico que llevó a cabo tres procesos simultáneos que son los de autoconocimiento, autoreflexión y autoestima. De esta forma se logra ver nuestra historia desde un lugar nacional, popular y con la certeza de que se puede construir un futuro mejor. Pensadores como Raúl Scalabrini Ortiz y Arturo Jauretche nos permiten pensar en estos procesos históricos desde el amor por lo propio y la ruptura con la visión imperialista y sumisa al extranjero del mitrismo.

No es cierto que el justicialismo sea anti-empresa o que no busque que se desarrollen inversiones privadas. Todo lo contrario, el modelo justicialista busca que los distintos sectores de la economía se desarrollen y crezcan. El problema es que no considera que esto debe suceder a costa del pueblo trabajador, sino junto al pueblo trabajador. El modelo justicialista cree en el pacto social entre quienes producen, quienes trabajan y el Estado, como 3 patas de un sistema que pueden generar un desarrollo con inclusión que se sostenga en el tiempo.

El problema surge cuando se busca que la industria crezca a costa de salarios bajos, o que para que inversión debe haber mucho ahorro por lo que no se debe (dicen) distribuir. Es ahí donde el modelo justicialista colisiona con teorías económicas, mayormente planteadas desde el desarrollismo. El justicialismo cree que el consumo es un coordinador natural de incentivos al sector privado para que este invierta y pueda expandir su frontera de capacidad productiva.

Algo que se suele mencionar muy seguido, es que “para distribuir, primero hay que crecer”. “Hay que esperar el derrame”. “Primero se debe sufrir para luego poder disfrutar”. En 2003, la Argentina se encontraba sumida en el caos y la pobreza. El primer acto de gobierno

de Néstor Kirchner consistió en ir a Entre Ríos a anunciar un aumento extraordinario en el salario de los/as docentes y así terminar con el paro nacional. Esta determinación, efectiva y simbólica, fue el primer paso de muchos que se dieron en pos de recomponer los ingresos de los/as trabajadores/as mientras el país lograba salir de la crisis. Fue justamente el consumo el que impulsó el crecimiento económico y nos permitió salir del pozo. Es por esto que es mentira que para que los/as trabajadores/as puedan vivir mejor, primero deben ganar los que más tienen.

En síntesis, el justicialismo demostró a lo largo de la historia que es capaz de transformar la realidad de las personas y de generar un proyecto de país que permita crecer y distribuir. En este libro escriben economistas que forman parte del ideal representado por el modelo económico justicialista. En estos capítulos se busca realizar un análisis pormenorizado de distintas temáticas relacionadas a la economía y como se plantean desde distintos modelos o procesos históricos. Los modelos económicos no se visualizan solo en los resultados de distintas variables macroeconómicas. Se debe analizar la filosofía, el pensamiento, la historia, los objetivos y la relación que cada modelo tiene/ tuvo con los distintos sectores de la sociedad.

Esperamos que estas páginas sirvan para esclarecer el dilema que lleva más de 2 siglos en nuestro país y que afecta al conjunto de la sociedad: la disputa sobre la implementación de 3 modelos distintos de país.

# ESTADO O MERCADO, Y EL ROL DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

---

*Delfina Rossi*<sup>1</sup>

*“La gran discusión que se viene en el mundo no es acerca del capitalismo, sino de quién conduce el proceso capitalista. El capitalismo que conduce el mercado produce exclusión. Pero el capitalismo que conduce el Estado incorporó 800 millones de personas al capitalismo”.*

Cristina Fernández de Kirchner, 2 de julio de 2022.

La pandemia del Covid-19 reavivó un clásico debate de economía política: el rol del Estado. La incapacidad del mercado para organizarse frente a un virus invisible que enfermaba a la población puso de relieve la importancia de coordinar acciones públicas y privadas, y de reorganizar la producción y el trabajo, así como también planificar y acelerar el proceso de investigación, desarrollo y aplicación masiva de vacunas.

Estado o mercado, es la alternativa instaurada, propuesta, y casi impuesta por el neoliberalismo. Sin embargo, la pandemia y su ges-

---

<sup>1</sup> Es Licenciada en Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Tiene un Master en Economía (Instituto Europeo Universitario, Florencia, Italia) y otro en Políticas Públicas (Universidad de Austin, Texas, Estados Unidos). Realizó un Posgrado en Ciencia Política en la Universidad de Londres y actualmente está cursando un Doctorado en Ciencia Política en la Universidad Torcuato Di Tella. En el exterior, se desempeñó, entre otros cargos, como Asesora Parlamentaria del Parlamento Europeo en Bruselas, Bélgica; como Investigadora en la Global Federation of Competitiveness Councils, en Washington DC, Estados Unidos, y también en LBJ School of Public Affairs en Austin, Estados Unidos. Durante 2015 fue directora del Banco de la Nación Argentina.

ción, así como la intempestiva guerra entre Rusia y Ucrania, la guerra comercial entre Estados Unidos y China, y sus ramificaciones; contribuyeron a que hoy el Occidente vuelva a hablar de Estado y mercado como síntesis necesaria de gestión de la incertidumbre.

Ahora bien, la pregunta a resolver es si se admite la presencia del Estado solo en situaciones extraordinarias o de fallas de mercado, o si pensamos en un Estado conduciendo el capitalismo, o en un tipo de proceso de desarrollo como lo ha impuesto China. ¿Podemos imaginar un Estado inteligente, planificador, garante de la articulación entre actores para poder avanzar hacia mayores niveles de crecimiento económico e inclusión social?

Como indica Mazzucato (2022) en su reciente aporte sobre América Latina, la idea es “replantear el papel del Estado, no como reparador de las fallas del mercado, sino como configurador capaz, competente y seguro del mercado”.

Este capítulo aborda, en una primera instancia, el debate, haciendo un repaso de la historia económica reciente. Identificamos allí que durante los años del kirchnerismo (2003-2015) el país experimentó estrategias de desarrollo nacional que retomaron elementos constitutivos del peronismo y resignificaron la relación entre el Estado y el mercado. Ese bagaje le permitió al gobierno del Frente de Todos organizar la acción frente al Covid-19 recuperando capacidades estatales, como el Ministerio de Salud, pero también la inversión estratégica en I+D+i, que se venía promoviendo desde la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación productiva en 2007.

En segundo lugar, analizamos el financiamiento para el desarrollo como herramienta constitutiva de la relación entre Estado y mercado. Miraremos a grandes rasgos las características de este en Argentina, para poder comprender un posible camino desde dónde conducir el proceso de desarrollo.

## **El rol del Estado en la historia argentina reciente**

Los ciclos económicos en la Argentina son propios de una economía emergente que se inserta, como puede, a la cambiante globalización financiera. Esta realidad se complejiza dialécticamente con una economía política caracterizada por el empate hegemónico o péndulo (Diamand, 1984; Portantiero, 1973), donde la coalición gobernante se modifica según el momento del ciclo y aplica recetas económicas opuestas, impidiendo, muchas veces, el despliegue de políticas a mediano y largo plazo.

Por tanto, en nuestro país, el rol del Estado en la economía no es un debate saldado. Por lo cual es importante presentar una breve reseña histórica para comprender luego los modelos en permanente disputa.

## **El big bang del peronismo**

La etapa agroexportadora de la Argentina es un claro ejemplo de cómo un país puede crecer aumentando su producción y el empleo, pero sin impulsar el desarrollo y sin incorporar aplicaciones tecnológicas al conjunto de su actividad económica y social (Ferrer, 2004). Esta realidad otorga un resultado distributivo del proceso desigual y limita las capacidades nacionales para hacer frente a las crisis de balanza de pago.

El quiebre fundamental lo encontramos durante los gobiernos de Perón. Durante los mismos se hicieron esfuerzos por cambiar la dinámica de acumulación capitalista del modelo agroexportador e impulsar el desarrollo, entendiendo que el Estado debía ser protagonista si se quería lograr un verdadero ejercicio de la soberanía nacional. Podemos decir que el peronismo fue, al menos, el primer intento por disponer del Estado como instrumento esencial para poner en práctica las ideas del desarrollo nacional, el *big bang* del Estado conduciendo al capital.

Por mencionar algunas de las transformaciones que se sucedieron, en primer lugar, la planificación y el establecimiento de metas a través de los Planes Quinquenales; la inclusión de los trabajadores como sujetos activos de la ciudadanía con la ejecución de políticas tendientes al crecimiento económico, a un modelo de desarrollo que mejoraría su calidad de vida –cumpliendo derechos y obligaciones– que incluía la creación de empresas públicas, para cumplir con los objetivos de los servicios públicos sociales para todos los ciudadanos; la estatización del sistema ferroviario; la regulación del comercio y la exportación (el IAPI fue un modelo estatal de regulación); y el mantenimiento de la universalización de la educación gratuita de calidad junto con un sistema de salud público y abierto (que todavía hoy funciona como tal, a pesar de las crisis y reformas que sufrió).

Perón entendió que, como bien dijo Ferrer años después:

Las ideas económicas fundantes de la política económica de los países exitosos nunca estuvieron subordinadas al liderazgo intelectual de países más adelantados y poderosos que ellos mismos. Respondieron siempre a visiones auto-centradas del comportamiento del sistema internacional y del desarrollo nacional (*Ibíd.*).

Sin embargo, esta política no se podría asentar en el tiempo por la dinámica de golpe de Estado y persecución del peronismo, a pesar de los intentos de las fuerzas progresistas y desarrollistas de sostener un proceso de crecimiento e inclusión social; y la falta de alternativas que se le dio a los indicadores de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones.

## **La larga noche neoliberal**

Los esfuerzos de situar al Estado como actor fundamental en el proceso de desarrollo, y de conducir el capital quedaron en el olvido con la

imposición del modelo neoliberal de la mano de la última dictadura cívico-militar.

El fin de la era de Bretton Woods, la llegada del tipo de cambio flotante y la época del endeudamiento externo permitieron que la dictadura profundizara en un modelo de dependencia económica y financiera.

Así, se llevaron a cabo transformaciones que alteraron las regulaciones monetarias, lo que trajo mayor inestabilidad en el tipo de cambio y las tasas de interés, a la vez que modificó el funcionamiento de los sistemas financieros. Por su parte, las empresas no financieras se involucraron cada vez más en procesos financieros, alterando sus niveles de rentabilidad y perspectivas de inversión; mientras que los bancos se centraron en los mercados financieros abiertos, y ya no solo en los depósitos y préstamos, incrementando el crédito al consumo. Esta financiarización implicó un cambio estructural en sí mismo (Frenkel, 2003).

La liberalización y desregulación internacional del capital y el sistema financiero alimentaron estos cambios en el funcionamiento de la estructura económica y productiva. En consecuencia, la Argentina atravesó, desde la última dictadura cívico-militar, episodios de larga inestabilidad macroeconómica, los que afectaron los niveles de actividad y el crecimiento. Así, la globalización y el neoliberalismo local tuvieron efectos inmediatos: la modificación del patrón de acumulación del capital y la destrucción de las relaciones sociales a partir del vínculo trabajo-salario.

Desde entonces, las crisis son producto de procesos de liberalización financiera que culminaron en una elevada deuda externa (pública y privada), destrucción de la industria nacional y fuerte caída del ingreso de las y los argentinos. Profundizando para las generaciones futuras la insuficiencia crónica de divisas (restricción externa) que limitan nuestro desarrollo y crecimiento económico.

En los 90s, el intento de frenar la hiperinflación sin abordar los problemas estructurales del país dio lugar al período de convertibili-

dad cambiaria. El famoso uno a uno, un peso por dólar, requería de un flujo constante de capitales desde el exterior. En un primer momento, el ingreso de capitales provino, entre otros, de la privatización de empresas públicas, pero ese flujo no sería suficiente frente al ficticio tipo de cambio. Nuevamente se requeriría del endeudamiento externo.

El régimen de convertibilidad recién colapsó a finales de 2001, lo que terminó de devastar los indicadores financieros, los niveles de actividad, el empleo y los ingresos reales, disparando los niveles de pobreza e indigencia. En este contexto, la relación entre depósitos y PIB no llegaba al 25%, y la relación entre activos externos y PIB se encontraba en el 50%. La reasignación en los portafolios entre activos externos y locales provocó finalmente importantes fluctuaciones de los precios de los activos y en la disponibilidad de crédito interno.

Durante el periodo 2001-2003, los activos en dólares casi no variaron, pero su valor en términos del PIB pasó de un 49% a un 109% para el año 2004, había colapsado la economía y dejado desastrosos efectos distributivos al concentrar la riqueza en quienes habían dolarizado sus activos. La desaceleración de la fuga de capitales dada por el efecto de riqueza ayudó a estabilizar la economía, lo que acompañó el impulso a la demanda y aceleró el crecimiento económico.

## **El kirchnerismo, el regreso del Estado**

La planificación y el desarrollo se vuelven quimeras en contextos de crisis. Por este motivo, el principal objetivo de los gobiernos kirchneristas fue estabilizar la macroeconomía, reestructurar la deuda externa y recuperar las capacidades del Estado.

Los gobiernos de 2003 a 2015 se caracterizaron por el desendeudamiento en moneda extranjera, el crecimiento de la demanda, la mejora de indicadores económicos, y las políticas activas de revalorización de la industria nacional, junto a un proceso importante de inclusión social y económica. Una buena muestra de los objetivos perseguidos por el Estado durante esos 12 años fueron las políticas de créditos y, más notablemente, la recuperación de empresas en general (se gene-



raron nuevas empresas y se recuperaron algunas que supieron ser del Estado).

De esta forma, el Estado comienza a incrementar su participación directa en la economía a través de distintas empresas públicas y recupera su rol como promotor del desarrollo. Durante el período 2003-2015 se incorporaron 13 nuevas empresas públicas a la órbita del Estado Nacional, entre las que podemos mencionar a YPF, TANDANOR, AySA, Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas y Ferrocarriles Argentinos, entre otras.

Las empresas públicas cumplen variadas funciones que van más allá de responder ante fallas de mercado en la provisión de bienes y servicios. Permiten impulsar el desarrollo en áreas estratégicas de la economía y proveer bienes públicos esenciales a la población donde el sector privado no puede (o no le es rentable) hacerlo. Como si esto fuera poco, tienen un importante impacto como generadoras de empleo y en la distribución del ingreso y la inversión.

El impulso económico del kirchnerismo permitió así el crecimiento del sector privado industrial. Cristina Fernández de Kirchner lo recordaba así al final de su mandato:

Acompañando la mayor actividad industrial, se crearon miles de empresas, tanto para mercado externo como para mercado interno. De 1996 al 2002, cerraron más de 9.000 empresas; desde el año 2003 al 2013-14, 14.621 empresas, de las cuales, 6.128 son pequeñas y medianas empresas (*cfkargentina.com*, 3 de septiembre de 2015).

El kirchnerismo puede entonces sintetizarse en años de recuperación de la presencia del Estado en la economía. No solo como garante de derechos laborales y sociales, y expansión de los mismos a nuevos sectores como la Asignación Universal por Hijo o la universalización de las jubilaciones y pensiones; sino también como promotor de sectores estratégicos y de procesos de substitución de importaciones. El Estado argentino se desendeudó para recuperar soberanía, recuperó

empresas e impuso regulaciones, tanto financieras y cambiarias, como de comercio exterior y doméstico.

## **El Estado como garante de la fuga de capitales**

A pesar de los avances en materia económica, fiscal y social llevados a cabo entre 2003 y 2015, a partir del cambio de gobierno a fines del 2015 se implementó un nuevo proceso de liberalización financiera y endeudamiento externo. Aquí, el Estado pasa a ser promotor del proceso de concentración de la riqueza y el garante de las divisas para quienes forman activos externos. Resulta importante resaltar aquí el proceso de endeudamiento macrista para identificar este otro rol del Estado en la economía.

Las regulaciones impuestas por el gobierno de Mauricio Macri tuvieron un carácter laxo, ejecutado a través de decretos y resoluciones del Banco Central tales como la exención de la obligatoriedad de liquidación de exportaciones, la eliminación del tope a la compra de moneda extranjera, el permiso para realizar operaciones de cambio de muy corto plazo (también llamados capitales “golondrina”) y la liberación de las tasas de interés de referencia, entre otros aspectos.

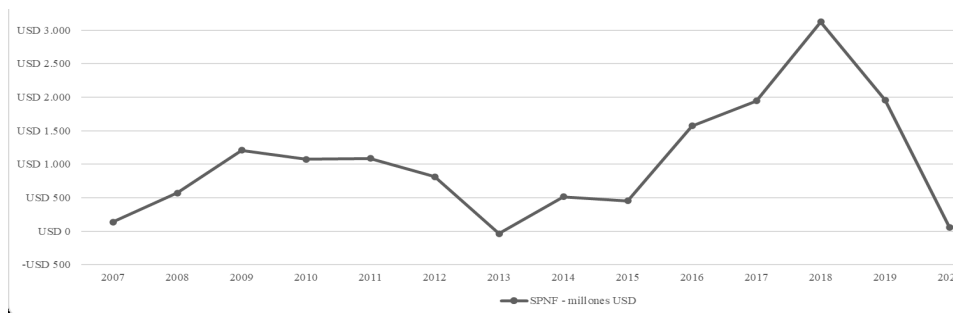
Respecto al endeudamiento externo, el Gobierno Nacional acordó -a pesar de la resistencia y propuestas alternativas del gobierno anterior- un pago con los denominados “fondos buitres”, financiado con una colocación de deuda por USD 16.500 millones, la emisión más grande de nuestra historia y de las más elevadas a nivel mundial. Posteriormente, se canjeó deuda en dólares intra sector público (del Tesoro contra el BCRA) por pasivos con el sector privado por casi USD 13.700 millones. En los siguientes meses, las emisiones se fueron multiplicando entre bonos en francos suizos, euros, pero principalmente dólares. Mientras, la colocación de letras del tesoro en moneda estadounidense fue creciendo de manera vertiginosa. Para finales de 2019, la deuda había crecido en total en USD 100.000 millones, la cual incluía no solo deuda con acreedores privados, sino también un nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por USD

57.000 millones, con un desembolso de casi USD 45.000 millones. Fue un acuerdo excepcional con el organismo multilateral en al menos tres aspectos: magnitud, tiempos y forma. La deuda pública pasó de representar 52,6% del PIB a fines de 2015 al 90% en 2019 (BCRA, 2020).

De esta forma, la gestión 2015-2019 se caracterizó por desregular nuevamente el acceso al mercado de cambios y avalar la fuga de capitales financiada por la deuda tomada por el sector público. De acuerdo a un informe elaborado por el BCRA, la formación de activos externos (FAE) de los residentes se triplicó, superando los USD 86.000 millones. Durante la primera fase de auge e ingreso de capitales, la formación de activos externos de los residentes alcanzó los USD 41.100 millones. Mientras en la etapa de aceleración de salida de capitales, a partir de mayo de 2018, alcanzó a USD 45.100 millones. Adicionalmente, la salida de dólares del país presentó una notable concentración en pocos actores económicos. Un reducido grupo de 100 agentes realizó compras netas por USD 24.679 millones, de los cuales sólo los 10 principales compradores se llevaron USD 7.945 millones (*Ibid.*).

El siguiente gráfico evidencia lo que ocurre en la Argentina, sistemáticamente, cada vez que se alteran los controles de capitales: son la única forma de evitar la formación de activos externos (Gráfico 1). Podemos ver cómo en aquellos períodos en que los controles de cambios se relajaron, la formación de activos externos toma fuerza, mientras que solo se detiene en los períodos en que la política de controles cambiarios se refuerza y se limita el acceso a las divisas. Es importante comprender que la implementación de estos controles no debería considerarse un mero capricho de la administración pública, sino que son herramientas necesarias para proteger los capitales y el uso que se les da.

### Gráfico 1. Formación de Activos Externos



\* Dato a agosto 2022. Promedios anuales en millones de dólares estadounidenses.  
Fuente: Elaboración propia en base a datos del BCRA.

Además, vemos que la Argentina venía atravesando un proceso de desendeudamiento externo (Gráfico 2), llegando a niveles de deuda cercanos al 10% del PIB hacia finales de 2015. Con la nueva administración del gobierno, no solo se detuvo ese desendeudamiento, sino que pegó un importante salto desde el momento cero, luego de ejecutar el pago a los “holdouts”, lo que volvió a habilitar a la Argentina al acceso al financiamiento externo, pero que no sería una herramienta para mejorar la calidad de vida del pueblo argentino, sino una fuente de financiamiento, como ya se mencionó, de la especulación financiera y la fuga de divisas. De esta forma, se volvió a acceder al crédito externo con acreedores privados, en primer lugar, y en última instancia con el FMI, lo que se puede ver perfectamente en el gráfico, el importante incremento de este indicador en particular a partir de 2018.

## Gráfico 2. Deuda Externa de la Administración Central



*Fuente: elaboración propia en base datos del BCRA, y de acuerdo a las estimaciones trimestrales (utilizando el concepto de residencia) de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, publicadas por el INDEC.*

Otra forma interesante de entender el volumen de deuda adquirida y las dificultades de los diferentes gobiernos para controlar las divisas, es observando la deuda como porcentaje de las reservas internacionales (Gráfico 3). Vemos nuevamente números que venían mejorando desde las gestiones de Néstor y Cristina Kirchner (aunque comienza a incrementarse ese cociente en los últimos años de estos gobiernos), pero fundamentalmente pega un importante salto en 2018, marcando de una forma muy clara e inequívoca lo que representó, y representa hasta hoy, la deuda adquirida particularmente con el FMI.

### Gráfico 3. Deuda Externa de la Administración Central



*Fuente: elaboración propia en base datos del BCRA, y de acuerdo a las estimaciones trimestrales (utilizando el concepto de residencia) de la Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, publicadas por el INDEC.*

La crisis desatada por un régimen macroeconómico insostenible obligó al gobierno de Cambiemos a establecer una nueva regulación y desandar en parte el proceso de liberalización implementado, aunque, al parecer, ya era tarde para las consecuencias que traerían las decisiones tomadas hasta el momento. El 27 de octubre de 2019 el Directorio del Banco Central de la República Argentina dictó adecuaciones a la comunicación A-6770 con vigencia a partir del 1º de septiembre, sobre los ingresos y los egresos en el mercado de cambios, estableciendo un nuevo límite para comprar dólares. Por otra parte, la medida estableció condiciones de liquidación de divisas para los exportadores de bienes y servicios.

### El Estado como gestor de crisis e incertidumbres

Como indicaron sus propios dirigentes, el gobierno del Frente de Todos se encontró con tierra arrasada. A partir del mismo 10 de diciembre del 2019 tuvo que iniciar una etapa de reconstrucción de la economía y las capacidades del Estado argentino. De forma primor-

dial y para permitir cualquier acción posterior de política activa en la economía, tuvo que tomar acciones frente al inestable escenario de sobreendeudamiento, *default* de la deuda en pesos y debilidad de las reservas internacionales.

Bajo la actual administración, los controles a la compra de divisas se fueron incrementando, de acuerdo a la necesidad de dólares heredada de la desregulación vigente hasta el momento. Se mantuvo el límite a la compra de divisas, y el Congreso aprobó la creación del Impuesto Para una Argentina Inclusiva y Solidaria (PAÍS), que grava con un 30% la compra de divisas y pagos con tarjetas en moneda extranjera. Meses más tarde llegaría la implementación de una retención del 35% a la compra de moneda extranjera, en concepto de anticipo del impuesto a Bienes Personales o Ganancia. Además, se limitó el acceso de cotitulares a la compra de dólares para la formación de activos externos. Respecto a la liquidación de divisas en el mercado local por parte de los exportadores, se mantuvieron las medidas existentes y se encuentran en permanente adecuación de acuerdo a nuevos regímenes anunciados por el BCRA para posibilitar la disponibilidad de divisas para exportadores de servicios, con el objetivo de incrementar el ingreso de divisas al país.

El BCRA también intervino sobre la repatriación de utilidades y dividendos de inversiones de no residentes, a fin de mejorar la sostenibilidad de divisas y estabilidad cambiaria. Se habilitó el acceso a divisas para el giro de utilidades y dividendos por hasta un 30% del monto acumulado de los aportes de inversión directa ingresados a través del mencionado mercado desde enero de 2020.

En relación con la deuda externa, se reestructuró la correspondiente con acreedores privados, a pesar de los reveses que implicó realizar las negociaciones ya en medio de la pandemia del COVID-19. En términos de divisas, se logró un recorte de capital e intereses que supone una quita de USD 42 mil millones entre 2020 y 2024.

En marzo de 2022 se cerró la renegociación de la deuda con el FMI, plan aprobado por el Congreso de la Nación, mediante la firma

de un Programa de Facilidades Extendidas, con un nuevo esquema de pagos a lo largo del periodo 2022-2034, acompañado por desembolsos de Derechos Especiales de Giro (DEGs) necesarios para el pago de forma trimestral de los compromisos asumidos en el 2018 por la gestión de gobierno anterior.

Es decir, el Estado primero tuvo -y tiene- que gestionar el proceso de endeudamiento y flujos de capitales para poder dar cierta estabilidad macroeconómica que le permita continuar con políticas de planificación y desarrollo.

A pesar de la dificultad, la relación Estado y mercado se reconfiguró especialmente durante la pandemia, donde se diagramaron políticas nunca antes vistas de salvataje del sector privado. En junio de 2020, el BCRA habilitó en nuestro país nuevas líneas de financiamiento a tasa subsidiada de 24%, que incluye un tramo especial para la inversión en bienes de capital de origen nacional y otro con mínimos requisitos para empresas que hasta el presente no tuvieron acceso al crédito bancario. Esta línea alcanzó las 161.817 operaciones (BCRA, 2020).

Por otra parte, la Línea de Financiamiento para la Inversión Productiva (LFIP) fue, en 2021, el principal vehículo para canalizar el crédito productivo a las micro, pequeñas y medianas empresas (Mi-PyMEs) bajo condiciones financieras favorables. En 2022 se prorrogó la LFIP y, hasta el momento, los préstamos otorgados a través de esta ascienden a 219.000 empresas (BCRA, 2022).

La Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) tomó un rol central durante la pandemia. El organismo se encargó de actuar como agente de control de acceso a diferentes líneas de crédito, a la vez que otorgó facilidades para la regularización de las obligaciones impositivas y de los recursos de la seguridad social y aduaneras, así como también intereses y multas asociadas.

Respecto al crédito, facilitaron el acceso a las líneas de “Crédito a tasa cero” y “Crédito a tasa cero Cultura”. La AFIP suministró la información a las entidades financieras a fines de verificar los sujetos ele-



gibles, montos y otros datos de interés. Por otro lado, intervino en la apertura de una “Cuenta a la vista para compras en comercios”, acreditando las sumas totales a abonar en concepto de impuesto integrado y cotizaciones previsionales a cargo de los contribuyentes adheridos al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes o de aportes previsionales obligatorios del régimen de trabajadoras y trabajadores autónomos. Dichos montos fueron retenidos y depositados por cada entidad financiera en la AFIP.

Por su parte, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) gestionó tanto el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) como el Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción (ATP), los cuales se desarrollaron como políticas públicas de protección social reactiva frente a la emergencia sanitaria.

Sin perjuicio del acompañamiento al sector privado durante la pandemia, el Estado nacional garantizó la igualitaria y solidaria distribución y aplicación de vacunas, y planes de atención de salud.

A su vez, recuperó una actividad clave: acompañar la actividad científica desde Conicet, las universidades nacionales y la relación con empresas. Cabe resaltar principalmente el desarrollo de la vacuna nacional contra el Covid “ARVAC Cecilia Grierson”, pero también la profundización de actividad satelital de Arsat, así como también el desarrollo del trigo transgénico HB4 junto a una empresa nacional.

Este breve resumen de la historia económica argentina nos permite extraer al menos una conclusión: el Estado tiene la capacidad necesaria para tratar de romper con las debilidades macroeconómicas del país; lo que significa que la disputa entre el rol del Estado es un debate inútil, ya que de lo que se trata es de mejorar la sinergia entre Estado y mercado.

## **El financiamiento para el desarrollo, una comunión entre Estado y mercado**

Tal como lo sugerimos, una herramienta fundamental en la estrategia del gobierno nacional frente a la crisis del Covid-19 fue la de orientar la producción y el empleo a partir de la disponibilidad de recursos financieros. Este instrumento precede a la crisis y es un canal tradicional de transmisión de la política pública al sector privado.

El financiamiento para el desarrollo significa la búsqueda por canalizar recursos públicos y privados para que un país avance en su agenda de desarrollo sustentable, y así pueda cumplir los objetivos del desarrollo de Naciones Unidas 2030. Esto implica canalizar recursos internacionales (de Instituciones Financieras Internacionales, bancos multilateral o privados) y estrategias nacionales para poder redirigir financiamiento a sectores y empresas estratégicas. Es decir, el Estado debería actuar en la definición de la política pública en diálogo consensuado con los otros actores sociales y políticos de la escena nacional. Debe mantenerse el beneficio de los sectores vulnerables de la población y de las empresas que aporten e innoven desde un punto de vista estratégico para estimular la economía y la exportación. Sin duda, debe hacerse desde los procesos de integración regional y territorial, de fortalecimiento de cadenas de valor, y de empleo de calidad. Una clara forma de conducir la relación entre Estado y mercado.

## **La dificultad de las pymes para acceder al financiamiento**

De acuerdo a las Naciones Unidas, las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES) representan el 90% de las empresas a nivel internacional, entre el 60% y el 70% del empleo y el 50% del PIB mundial. Las mismas contribuyen a las economías locales y nacionales, en particular entre los trabajadores de menores ingresos, mujeres, jóvenes y grupos en situaciones vulnerables.

A pesar de su relevancia, las MiPyMES tienen bajo acceso al crédito bancario. Según CEPAL, en 2011 solo el 2,5% de las pequeñas

empresas contaban con crédito bancario, mientras que el 3,5% de las grandes lo hacían y a su vez, estas últimas acceden al mercado de capitales o financiamiento internacional.

Asimismo, CEPAL indica que:

La estructura de los sistemas financieros tiende a estar dominada por el subsistema bancario con préstamos que en general son de plazos cortos y consecuentemente no se ajustan del todo bien a las necesidades de financiamiento para proyectos de inversión de las firmas (Vera y Pérez Caldentey, 2015).

En este sentido, existe evidencia de que los bancos comerciales se muestran reacios a otorgar créditos a empresas que no son sus clientes o que no posean una trayectoria crediticia significativa. Al mismo tiempo, las MiPyMES no cuentan siempre con la capacidad para responder a las garantías exigidas por los agentes financieros. La solicitud de garantías hace posible realizar la selección de deudores, pero deja afuera a muchas empresas que no pueden satisfacer este requisito; mientras que la falta de evaluaciones no permite conocer la efectividad de las líneas ejecutadas en el marco de las políticas públicas de asistencia a las MiPyMES (Ferraro *et al.*, 2011).

Entonces, la segmentación de sus mercados y la discriminación negativa hacia las MiPyMES se volvió una característica de los sistemas financieros en la región. Las tasas de interés diferenciadas respecto al tamaño de las empresas, y el uso de autofinanciamiento y pasivos como principal fuente de fondeo son muestras claras de las dificultades que trae el acceso al crédito. Parte de este problema se debe a la falta de información y garantías por parte de las empresas.

A pesar de la identificación de la relevancia de las MiPyMES para el empleo, no pareciera haber suficiente acompañamiento por parte del Estado para facilitar su financiamiento. Desde Naciones Unidas se sugiere establecer políticas públicas para reducir las barreras que en-

frentan las MiPyMES, mejorar su entorno y el acceso a la financiación, los mercados y la tecnología; como forma de impulsar su potencial.

En esta dirección, identificamos elementos comunes a toda la región, los cuales se vinculan a las dificultades para canalizar créditos desde el sector comercial bancario hacia las micro, pequeñas y medianas empresas. Estas seguramente deben ser escaladas en volumen y utilizadas dentro de planes estratégicos para que sus resultados sean significativos.

Es importante destacar buenas prácticas en la región para la canalización de los recursos nacionales en Brasil, México, Colombia y Chile, tal como se describe en el cuadro de texto. Hay que resaltar que los distintos países cuentan con diversas instituciones o mecanismos institucionales que trabajan para esos fines, como la existencia de bancos públicos de desarrollo o con funciones de desarrollo, que atienden tanto proyectos estratégicos como MiPyMES. A su vez, destacamos la presencia de líneas y programas de financiamiento específicos desde los ejecutivos nacionales o subnacionales que orientan el crédito subsidiado según tamaño de empresa, necesidades del sector de la economía, e importancia de la cadena de valor en la economía.

A su vez, en los últimos años se ha registrado un fuerte crecimiento en los sistemas de garantía latinoamericanos. Fomentar la consolidación de sistemas nacionales de garantías que permitan a las empresas, especialmente a las de menor envergadura, cumplir con los requerimientos de garantías de los bancos y, con ello, mejorar su acceso al crédito (Ferraro *et al.*, 2011; Pombo *et al.*, 2008).

A modo de reflexión, América Latina necesita priorizar a sus micro, pequeñas y medianas empresas para escalar el volumen de producción, aumentar el empleo y construir un camino de desarrollo con inclusión social. Se observan buenas prácticas, pero no tienen aún el volumen necesario. A su vez, se debe analizar con rigurosidad el otorgamiento de créditos de mayor plazo que son destinados a inversión e innovaciones, ya que actualmente predominan los préstamos a corto plazo para capital de trabajo; como también repensar los re-

querimientos y plazos burocráticos para el acceso a líneas de créditos que surgen de un modelo muy ortodoxo tradicional y no analizan el potencial de innovación, lo que supone restricciones e inconvenientes para el sector productivo (Ferraro *et al.*, 2011).

#### **Cuadro de texto 1:**

##### **Financiamiento para el desarrollo en Brasil, México, Colombia y Chile**

###### Brasil

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), principal Agente de Desarrollo de este país, ofrece varios mecanismos de apoyo financiero a empresas y entidades públicas, que permite la inversión en todos los sectores económicos. El banco asigna recursos especiales, preferentemente en la forma de financiamientos a largo plazo y participaciones accionarias, y apoya los emprendimientos que contribuyan al desarrollo económico y social. Apoyan inversiones en Innovación, Medio Ambiente, Cultura, Infraestructura, Industria, Exportación de Maquinarias, Equipos y Servicios brasileños, entre otros. Por otro lado, el Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE) focaliza sus esfuerzos en la provisión de “soluciones” para las empresas de menor tamaño que buscan acceder a financiamiento. Además, impulsa la creación de sociedades de garantías con el objetivo de ofrecer alternativas para la cobertura de los créditos de las empresas.

###### México

La Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) revisa, propone, promueve, diseña, coordina y ejecuta la política pública de apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMES), con una perspectiva de reducción de la desigualdad entre personas y regiones. A través de ella presta diferentes líneas de financiamiento y programas para emprendedores.

El Programa Nacional de Promoción y Acceso al Financiamiento para Pequeñas y Medianas Empresas de la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa, brinda asistencia a partir de instrumentos como capital semilla, fideicomiso para desarrollo de proveedores y contratistas nacionales, sistema nacional de garantías, extensionismo financiero, apoyo a empresas afectadas por desastres naturales y fomento a proyectos productivos (CEPAL). La Nacional Financiera S.A. (NAFINSA) dispone programas

diferenciados dentro del universo de las pymes, dada la heterogeneidad propia de este segmento, por lo que México estructura estas empresas en cinco grupos: emprendedoras, microempresas, pymes, gacelas y tractoras.

### Colombia

Este país promociona los instrumentos gubernamentales para facilitar el acceso al crédito a través de su Dirección de Pymes del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo. Las instituciones involucradas en la política de financiamiento son el Banco de Desarrollo Mixto (BANCOLDEX), adscrito al Ministerio de Industria, que opera con mecanismos de redescuento para el otorgamiento de crédito y leasing; la Banca de las Oportunidades, que atiende a los segmentos de empresas más pequeñas y ofrece servicios financieros a través de intermediarios y del Fondo Nacional de Garantías (FNG).

### Chile

Hasta el año 2010, el Estado implementó medidas para las pequeñas empresas a través de la Corporación de Fomento (CORFO), una institución dedicada a fomentar el desarrollo productivo a partir de canalizar préstamos a las firmas mediante distintas entidades financieras. Sin embargo, en los años siguientes se eliminaron las líneas de financiamiento, con excepción de los programas para el segmento de empresas más pequeñas, que se otorgan mediante instituciones no bancarias. Este país tampoco cuenta con una banca de desarrollo. Su banco público, Banco Estado, se encarga del otorgamiento de préstamos a las empresas de menor tamaño, atendiendo particularmente a este segmento a través de una línea orientada a microempresas.

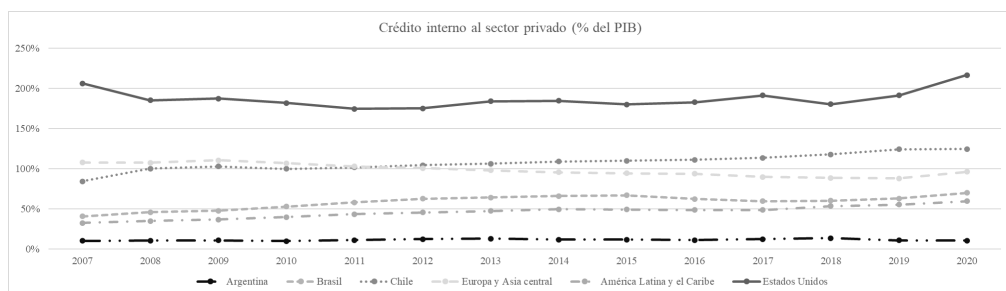
Fuente: Ferraro, C. A.; Goldstein, E., et al., 2011.

## **Herramientas argentinas**

En nuestro país las olas neoliberales han ido limitando las políticas públicas de financiamiento para el desarrollo, pero sobre todo han dejado crisis de endeudamiento externo que han ido erosionando la profundidad del sistema financiero, lo que implica un limitante en el proceso de desarrollo.

De hecho, nuestro país se encuentra bastante alejado respecto de la región en cuanto al crédito interno (como % del PIB), más aun respecto de Estados Unidos. En particular, vemos que el crédito en Argentina apenas superó el 10% del PIB, mientras que en países como Chile y Brasil en 2020 alcanzaron el 70% y 125% respectivamente (Gráfico 5).

**Gráfico 5. Crédito interno al sector privado (% del PBI)**



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (s/f) y datos del BCRA e INDEC.*

Las crisis cambiarias no son ajenas a esta realidad. Las empresas deciden no tomar crédito por motivos micro, meso y macroeconómicos. Estos últimos son quizás los más evidentes, debido a una elevada volatilidad de variables clave como el tipo de cambio, el salario real y las tasas de interés, entre otras; junto a la marcada tendencia argentina de encontrarse con la restricción externa.

En otras palabras, la elevada volatilidad macroeconómica de nuestro país, las recurrentes crisis cambiarias y financieras, la fuga de capitales, la consecuente informalidad y evasión tributaria, la elevada desigualdad de ingresos y una pronunciada incidencia de la pobreza y la indigencia, hacen que el acceso al crédito bancario sea muy bajo. Cabe aclarar que, si bien la volatilidad macro es propia de las economías latinoamericanas, tiene mayor pronunciación en Argentina.

Por ese motivo, encontramos que:

Si bien existe un consenso generalizado con respecto a que la intermediación financiera se encuentra positivamente correlacionada con el nivel de ingresos, la misma relación no asegura el desarrollo financiero. Este requiere, además, el diseño y la construcción de un sistema financiero inclusivo de las pymes, dedicado al financiamiento productivo (Woyecheszen & Rossi, 2018).

Por eso, es relevante el financiamiento para el desarrollo y el rol de la banca pública en nuestro país.

Como parte de la política para el desarrollo, el Estado subsidia la tasa de productos financieros a distintos sectores y actores de la economía. Algunas de las líneas que se gestionan son: Inversión Productiva, Desarrollo exportador, Desarrollo regional (líneas provinciales, líneas para la agricultura y ganadería familiar), Línea Impulso Mujer, Microempresas, Líneas de emergencia ambiental, Líneas específicas a inversiones mineras, empresas molineras, servicios de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Adicionalmente, el Estado tiene diferentes fondos con funciones y destinos diversos, tal como resume el Cuadro de Texto 2. Cabe destacar aquí la importancia del FONDEP, el cual subsidió los créditos otorgados en el marco de la pandemia del Covid-19 y a partir del cual el Estado hizo una actividad no convencional: decidió capitalizar IMPSA. En mayo del 2021, el Ministerio de Producción junto a la Provincia de Mendoza, decidieron capitalizar Industrias Metalúrgicas Pescarmona por USD 20 millones. El Estado Nacional se quedó así a través del FONDEP con el 63,7% de las acciones, mientras que el Estado Provincial compró el 21,2%.

Es muy relevante este hecho por la posición estratégica de IMPSA y el grado de acuerdo con el que se llevó a cabo la acción, en el cual el mismo CEO destaca al concretarse la operación:

IMPISA vuelve a ser un referente internacional en materia de energía para la exportación de productos industriales



de alto valor agregado y reafirma su liderazgo en materia de diseño y fabricación de equipamientos hidroeléctricos, eólicos, nucleares y para la industria del oil & gas. Su alto nivel de especialización y calificación es reconocido a nivel mundial (*argentina.gob.ar*, 28 de mayo de 2021).

#### **Cuadro de texto 2:**

##### **Herramientas de financiamiento para el desarrollo**

**El Fondo Nacional de Desarrollo Productivo (FONDEP)** tiene como objetivos permitir un mayor acceso al financiamiento; promover la inversión y/o el consumo; y contribuir al desarrollo de las cadenas de valor en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país. Prevé otorgar préstamos por \$91.974,9 millones para el financiamiento de proyectos en 2023.

**El Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE)**, tiene por objeto financiar emprendimientos e instituciones de capital emprendedor registrados como tales. El fiduciario es el Banco de Inversión y Comercio Exterior. Para el ejercicio 2023 se han previsto ingresos corrientes por la suma de \$828,2 millones y recursos de capital en concepto de transferencias de la Administración Nacional por \$1.285,2 millones.

**El Fondo Fiduciario para la Promoción Científica y Tecnológica** para el financiamiento de proyectos de investigación vinculados a actividades científicas y tecnológicas. Prevé, para el 2023, gastos por \$885,6 millones destinados a transferencias corrientes y otorgar préstamos por \$664,2 millones.

**El Fondo de Garantías Argentino (FOGAR)** tiene por objeto otorgar garantías en respaldo de las que emitan las sociedades de garantía recíproca, y ofrecer garantías directas e indirectas a fin de mejorar las condiciones de acceso al crédito de las empresas que desarrollen actividades económicas y/o productivas en el país. Para el ejercicio 2023 se han previsto ingresos totales por la suma de \$128.072,7.

**Sociedades de Garantía Recíproca (SGR)**, tienen como objetivo facilitar el acceso al crédito a las MiPyMES, otorgando garantías que mejoran sus condiciones frente a las entidades financieras, mercado de capitales, organismos públicos y proveedores. Cuando una MiPyME recibe una garantía a una SGR, puede negociar con los acreedores un crédito, cheque o pagaré a una mejor tasa, tanto para inversiones productivas o capital de trabajo.

Hasta aquí parece clara la necesidad de poner a la política a trabajar en pos de las necesidades de empresas que, por diferentes motivos, ven truncados sus proyectos, en particular a partir de la falta de acceso al financiamiento. Sin embargo, es importante también reconocer cómo los países -y en particular Argentina- se hacen de los fondos para financiar estos proyectos para el desarrollo, y reconocer las limitaciones de la economía argentina. Detrás de la falta de crédito existen problemas estructurales profundos que finalmente son determinantes para la obtención de financiamiento, pero también a la hora de delinear la política de crédito y su ejecución.

## **El rol de la Banca Pública**

Al igual que en la región, en nuestro país, la principal fuente de financiamiento (con un casi 60%) de las MiPyMES para capital de trabajo son los fondos internos y las utilidades retenidas, mientras que los préstamos bancarios ocupan el tercer lugar (10,10%). Respecto al financiamiento de activos fijos, se ubican en primer lugar los fondos internos y utilidades retenidas (65,78%), y los préstamos bancarios son la segunda fuente de financiamiento, alcanzando el 15,2% (Villar *et al.*, 2016).

Constata así las limitaciones del sistema financiero para atender a las MiPyMES, tal y como se nombra anteriormente; así como los vaivenes en las políticas macroeconómicas, que han dejado un sistema bancario raquítico en el país, propio también de las debilidades de la moneda nacional.

Así el impulso de proyectos que sean estratégicos para la economía, la creación de empleo o el desarrollo, quedan en segundo plano y la búsqueda por mayor rentabilidad determina el comportamiento de la banca.

Sin embargo, cabe destacar que, de acuerdo a Marshall, los bancos públicos en particular intentan ser agentes menos cíclicos, motivo por el cual la misma “se expande menos durante un boom crediticio, es menos afectada por la deflación de sus activos durante una crisis y puede volver a extender líneas de crédito con más prontitud que la banca privada” (2013). Esto se debe a que la banca pública no busca simplemente maximizar sus ganancias, sino atender otros aspectos de la actividad financiera y busca cierto impacto en la economía en un plazo más largo. Por su parte, Kampel y Rojze (2004) describen el rol de la banca pública como instrumento de desarrollo. Las entidades bancarias públicas atienden a sectores de la economía que no serán cubiertos por el sistema financiero convencional.

Desde las agencias de promoción a las MiPyMES se fomenta su bancarización y el uso de todos estos otros instrumentos, además del acceso al crédito. A su vez, el Banco Central ha dispuesto y desplegado mecanismos que incentivan a la banca a prestar a las MiPyMES. Por supuesto, choca con este objetivo la elevada informalidad y evasión impositiva, lo que complejiza la atención bancaria de las empresas.

A pesar de lo nombrado, la Argentina cuenta con una amplia red de bancos públicos comerciales, 13 en total; y el Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE). Y si bien hubo una fuerte ola privatizadora en los 90s (en la cual se privatizaron varios bancos provinciales), los principales bancos públicos del país explican gran parte del sistema financiero: solo el Banco de la Nación Argentina y el Banco Provincia de Buenos Aires otorgan hoy el 28% de los préstamos totales, y los primeros cinco concentran el 39%.

Con respecto al Banco Central de la República Argentina, cabe destacar que, en el marco de la pandemia, en junio 2020 habilitó nuevas líneas de financiamiento a tasa subsidiada de 24% para la inver-

sión en bienes de capital de origen nacional y con mínimos requisitos para empresas que no tuvieron acceso al crédito. A su vez, reintrodujo la Línea de Financiamiento para la Inversión Productiva (LFIP), la cual fue el principal vehículo para canalizar el crédito productivo a las MiPyMES bajo condiciones financieras favorables en 2021; e impulsa los cheques electrónicos para simplificar las operaciones y reducir sus costos, entre otras regulaciones favorables a la inclusión financiera de unidades productivas.

Teniendo todo esto en cuenta, emergen con claridad dos aspectos: que el Estado no solo debe ser el impulsor de diferentes líneas de créditos o proyectos de inversión y desarrollo, sino que debe apalancar a la banca pública para la canalización de fondos para proyectos socialmente rentables y estratégicos para el desarrollo nacional.

Una buena forma de comenzar a trabajar en estos desafíos es proponer un Sistema Integral de Banca Pública (SIBP) para el desarrollo de proyectos estratégicos y complementarios, cuyos objetivos se concentren en promover y facilitar la recepción de proyectos de inversión, provenientes de empresas de distintos portes y con diferentes capacidades de repago. Es decir, poder captar no solamente aquellos proyectos que otro banco comercial estaría dispuesto a financiar, sino, sobre todo, aquellos que puedan tener una retribución social y no solo sean considerados en el corto plazo por la capacidad de repago de sus garantes. Este sistema integrado optimizaría la promoción de líneas de créditos, financiamiento y desarrollo.

Es necesario un sistema integrado que contenga y coordine las políticas de crédito, estrategias de financiamiento y garantice que los fondos destinados a las diferentes empresas sean bien direccionados y ejecutados en proyectos socialmente estratégicos, con vistas en los efectos que este tipo de inversiones tiene sobre el desarrollo, el empleo y la distribución de los ingresos.

Ahora bien, otro punto clave en el que hay que pensar, diseñar e implementar la política, es poder apalancar proyectos en moneda nacional, pero entendiendo no solo el rol de las empresas en los puntos

mencionados tales como el empleo y desarrollo nacional, sino que también funcionen como fuente de generación de divisas, entendiendo la necesidad de dólares que tiene nuestro país para enfrentar sus obligaciones financieras, y poder seguir ampliando el alcance de nuestra industria nacional. Se deben empezar a tener en cuenta políticas que no solo contemplen al campo como generador de divisas genuinas, sino también pensar a nuestras empresas (públicas y privadas que se encuentran en nuestro país), como motor de la economía y fuente de ingresos nacional. También se debe comprender que parte de los problemas estructurales que hoy aquejan a nuestro país requieren del ingreso de divisas.

No solo se necesita un Estado que responda ante las fallas del mercado -lo que implicaría limitarlo, y degradar sus capacidades, y no utilizar todo su potencial-; es básico contar con una política más proactiva de financiamiento de proyectos de inversión y desarrollo a partir del diseño de un programa estratégico integral que responda a las debilidades estructurales de la economía y permita potenciar las enormes capacidades del país.

## **El Estado puede conducir al capitalismo y el financiamiento para el desarrollo es una herramienta**

A lo largo de todo el capítulo hemos repasado las herramientas actuales, pero también las que debe mejorar, crear y fomentar el Estado para poder ir en pos de un desarrollo nacional sostenible. La conjunción de la reseña histórica con las herramientas nos permite hacer una primera reflexión: no todos los gobiernos han dispuesto, defendido o fomentado herramientas de financiamiento para el desarrollo. Es más, los gobiernos neoliberales han debilitado y destruido la presencia del Estado en la economía principalmente al financiar la formación de activos externos a través del endeudamiento externo y facilitar la extranjerización de nuestra economía.

Por tanto, la primera conclusión es que sin una macroeconomía regulada no puede haber herramienta de financiamiento para el de-

sarrollo que funcione. En segundo lugar, la regulación financiera pasa a ser central. Si el BCRA permite y acompaña la especulación financiera, poco espacio va a haber para la inversión productiva y canales donde el Estado acompañe el desarrollo de la economía real. En nuestro país, evitar la timba financiera y proteger la economía productiva implica la regulación del mercado de cambios y la limitación del endeudamiento externo. Así, con macroeconomía estable y regulación cambiaria, podemos pensar en casos exitosos como el de IMPSA, ya nombrado.

Ahora bien, claramente, y a pesar de los intentos de retomar la conducción del mercado por parte del gobierno nacional, los desafíos estructurales de la Argentina son múltiples y siguen vigentes. Hoy el gobierno ha conseguido administrar la incertidumbre y reestablecer políticas estratégicas como las nombradas. Es hora de profundizar un modelo de desarrollo que busque superar la restricción externa (escasez de dólares) y al mismo tiempo redefinir el rol del Estado en la economía.

Ahora bien, para que ese proceso sea exitoso, se requiere de un *consenso* necesario para fortalecer un Estado que conduzca el capitalismo. Para generar los consensos internos que permitan direccionar el desarrollo hacia los intereses nacionales, es necesario no sólo dialogar entre fuerzas políticas y con el sector privado, sino tener la capacidad de generar un relato consistente de cara a la sociedad de manera de encontrar apoyo, no sólo posterior si no anterior a las medidas que se decidan, que refuerce y robustezca la toma de decisiones en materia de política económica. Sin un consenso social, será imposible enfocar las instituciones estatales estratégicamente.

Es imperiosa la necesidad de buscar consensos sobre cómo estabilizar nuestra economía. Para eso se requiere comprender que la importancia de la permanencia de las regulaciones cambiarias y financieras que finalmente influyen no solo en el mercado de cambios o en la disponibilidad de divisas, sino también en las decisiones de inversión y financiamiento para el desarrollo, incluyendo un tope al endeuda-

miento externo. Todo esto a través de diferentes acuerdos, políticas y atribuciones como pueden ser la creación de sistemas integrales para el desarrollo, que delinear las políticas que deban acompañar a los sectores productivos y socialmente estratégicos de nuestro país.

Imaginemos el caso puntual de la estabilidad macroeconómica. A simple vista, podríamos decir que es un eje en el cual podríamos generar un consenso entre las fuerzas políticas y la sociedad para lograrla. Está claro que se necesitan controles cambiarios y que las mega devaluaciones generan más inflación, más pobreza y más recesión. Si nos remitimos a los hechos, la historia argentina reciente muestra que no ha sido posible. Por lo tanto, es tarea pendiente generar ese consenso de cara a la sociedad, preguntarse por qué es necesario mantener la estabilidad macroeconómica para el desarrollo nacional.

De la misma manera, dar -y ganar- la discusión de cuáles deben ser los sectores estratégicos de nuestra economía, aquellos que nos permitan generar trabajo y al mismo tiempo colaboren en el ahorro de divisas. En el contexto actual, las recientes crisis económicas producto de la suma de la mala administración, la pandemia y la guerra en Ucrania representan una oportunidad única para ganar la discusión en la arena pública sobre los sectores estratégicos de la economía.

En línea con las ideas de Mazzucato (2014), si pretendemos un *Estado emprendedor* que lidere el proceso capitalista, debemos ser capaces de dar discusiones sobre dónde y cómo invertir estratégicamente en áreas claves para el desarrollo, como la investigación y el desarrollo (I+D), la educación, la innovación y la formación “a lo largo de la vida”.

De nuevo, la idea de generar un consenso, esta vez en torno al financiamiento para el desarrollo, es clave. El sector privado y el Estado deberían tener una relación virtuosa que permita fomentar sectores capaces de aumentar el Producto Bruto Interno, que generen divisas, que permitan un crecimiento sostenible que -sin duda- a largo plazo beneficiarán a la sociedad en su conjunto.

Los debates deben extenderse también hacia el rediseño y la creación de instituciones que fortalezcan las capacidades estatales (desde

empresas a bancos públicos), que pongan énfasis en inversiones públicas y que permitan orientar el desarrollo hacia la innovación, con resultados más inclusivos y sostenibles.

El papel del Estado en el fortalecimiento de las instituciones y capacidades estatales es fundamental para allanar el camino en los procesos mencionados. Un Estado que conduzca y que lidere el crecimiento sostenible a largo plazo, es también parte del nuevo contrato social que debemos acordar. Para ello, volviendo al inicio de estas líneas, el desafío y la tarea es generar el consenso social necesario. Sin embargo, para poder llevarlo adelante debemos tener en claro que las herramientas necesarias para lograr ese consenso, aunque hoy debilitadas, se encuentran disponibles. Hay una enorme potencialidad en la Argentina a pesar de los altibajos. Existen datos empíricamente corroborables, existen canales institucionales que permiten establecer diálogo entre actores políticos. Fundamentalmente, el Estado tiene la obligación de comunicar en los territorios y en las calles de nuestro país la importancia de fomentar sectores estratégicos, destacar los beneficios de la estabilidad para el desarrollo, y tener la decisión política de conducir el capitalismo en cada rincón del territorio.

Es el Estado quien efectivamente puede garantizar que el capitalismo produzca los cambios productivos necesarios para erradicar la pobreza, disminuir la desigualdad y garantizar así una mejor calidad de vida para la sociedad en su conjunto.



## Referencias bibliográficas

- Baba, C., & Kokenyne, A. (2011). Effectiveness of Capital Controls in Selected Emerging Markets in the 2000's. *International Monetary Fund*.
- Banco Central de la República Argentina (2020). Mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019.
- Banco Central de la República Argentina (25 de junio de 2020). *Más financiamiento para MiPyMEs y nueva línea de inversión*. <https://www.bcra.gob.ar/Noticias/coronavirus-bcra-nuevos-creditos-mi-pymes.asp>
- Banco Central de la República Argentina (22 de marzo de 2022). *El BCRA prorrogó la Línea de Financiamiento para la Inversión Productiva que impulsa el desarrollo de las MiPyMEs*. <https://www.bcra.gob.ar/Noticias/prorroga-linea-financiamiento-productivo-MIPyMEs.asp>
- Banco Mundial. (s/f). *Crédito interno al sector privado (% del PIB)*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/FS.AST.PRVT.GD.ZS>
- Bastourre, D., & Zeolla, N. H. (2017). Regulación de la cuenta capital en un mundo financieramente complejo: evolución reciente y perspectivas en América Latina.
- CEPAL, N. (2021). Financiamiento para el desarrollo en la era de la pandemia de COVID-19 y después.
- Diamand, M. (1984). El péndulo argentino: ¿hasta cuándo? CERES, Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
- Ferraro, C. A., Goldstein, E., Zuleta, L. A., & Garrido, C. (2011). Eliminando barreras: El financiamiento a las pymes en América Latina.
- Ferrer, A. (2004). Globalización, desarrollo y densidad nacional. *Pesquisa & Debate*. Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política, 15(2 (26)).
- Frenkel, R. (2003). Globalización y crisis financieras en América Latina, *Revista CEPAL*, N° 80, (LC/G.2204-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- Jácome, L. I. (2013). Políticas macroprudenciales en la América Latina. Fundamentos institucionales. El trimestre económico, 80(320), 723-770.
- Jácome, L. I.; Nier, E. W. (2012). Protecting the Whole: Keeping individual financial institutions sound is not enough. A broader macroprudential approach is needed to safeguard the financial system. Finance & Development, 49(001).
- Kampel, D.; Rojze, A. (2004). Algunas reflexiones sobre el rol de la banca pública (Documento de Trabajo 2). CEFID-AR. Disponible en <http://www.cefid-ar.org.ar/documentos/AlgunasReflexiones-sobreelRoldelaBanca-Publica-2004.pdf>.
- Mazzucato, M. (2022). Cambio transformacional en América Latina y el Caribe: un enfoque de política orientada por misiones (LC/T.S.2022/150), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marshall, W. (2013). El papel de la banca pública en las crisis financieras de Argentina y Uruguay. Problemas del Desarrollo, 44(172), 29-52.
- Mazzucato, M. (2014). El Estado emprendedor. Mitos del sector público frente al sector privado. Barcelona: RBA.
- Ministerio de Economía. Industria y Desarrollo Productivo. (28 de mayo de 2021). El gobierno Nacional y Mendoza capitalizan la empresa IMPSA. *Argentina.gob.ar*. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-gobierno-nacional-y-mendoza-capitalizan-la-empresa-impesa>
- Pombo González, M.; Molina Sánchez, H. y Ramírez Sobrino, J. (2008). “Marco de los sistemas/esquemas de garantía en Latinoamérica e Iberoamérica: conceptos y características”, en Red Iberoamericana de Garantía (REGAR) Los Sistemas de Garantía de Iberoamérica: Experiencias y Desarrollos Recientes, Lima.
- Portantiero, J. C., (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina.
- Reyes, G., Sirimarco, F. (2015). Cambio de paradigma y nuevo repertorio de políticas económicas de los Bancos Centrales a partir de la crisis internacional. Trabajo ganador del primer puesto del Pre-

- mio Anual de Investigación Económica “Dr. Raúl Prebisch” - Año 2015 (Jóvenes Profesionales).
- S/A. (3 de septiembre de 2015). Cena por el 74<sup>a</sup> aniversario del Día de la Industria Argentina, en Tecnópolis. *Cfkargentina.com*. <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-cristina-kirchner-en-tecnopolis-cena-por-el-74a-aniversario-del-dia-de-la-industria-argentina/>
- Servicios Financieros en el marco de la Emergencia Sanitaria dispuesta por el Decreto N°260/2020 CORONAVIRUS (COVID-19) - Última comunicación incorporada: “A” 7525- Texto ordenado al 09/06/2022.
- Valsangiacomo, A., Brosio, M., Montaña, F., & Núñez, P. (2016). Mapeo de Empresas Públicas en Argentina: 2003-2015. Principales características e impacto económico.
- Vera, C.; Pérez Caldentey, E. (2015). El financiamiento para el desarrollo en América Latina y el Caribe.
- Villar, L., Briozzo, A., Pesce, G., & Fernández, A. (2016). El rol de la banca pública en el financiamiento a pymes. Estudio comparativo para la Argentina y Brasil. *Revista Desarrollo y Sociedad*, (76), 205-241.
- Woyecheszen, S., & Rossi, M. D. (2018). Inclusión financiera de las pequeñas y medianas empresas en la Argentina. La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo. Santiago: CEPAL, 2018. LC/PUB. 2018/18-P. p. 81-111.

# JUSTICIALISMO, POLÍTICAS DE CIENTÍFICO-TECNOLÓGICAS Y DESARROLLO

---

*Agustín Crivelli<sup>1</sup>*

Podemos afirmar, con algunas excepciones, que existe una tendencia en la cual la ciencia y tecnología (CyT) forman parte de manera cada vez más explícita de las preocupaciones políticas de los gobiernos nacionales, en un contexto de creciente relevancia del conocimiento CyT en la dinámica del sistema capitalista y en la lucha por el poder político, económico y social de las naciones.

Producto de su capacidad para afectar y transformar todas las esferas de nuestras vidas, los aspectos de CyT se han ido transformando en asuntos públicos y políticos de vital importancia en las sociedades contemporáneas. Las políticas de CyT resultan centrales dentro de un modelo de desarrollo económico y social cuyo horizonte sea alcanzar y sostener elevados niveles de soberanía política, recuperar y fortalecer la independencia económica y asegurar la inclusión de las grandes mayorías en un marco de crecimiento económico con justicia social.

---

<sup>1</sup> Es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Coordinador de Gestión de Instrumentos para la Vinculación Tecnológica de CONICET. Fue Director de Proyectos de Inversión e Internacionalización Productiva del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Nación, y anteriormente Director Provincial de Planificación de las Inversiones y Cooperación Internacional de la Provincia de Buenos Aires. Se ha desempeñado como consultor para diversos organismos (BID, BM, CFI).

Se constituyen como un ámbito de intervención específico, a través de políticas públicas destinadas tanto a su control como a su desarrollo.

El siglo XX fue testigo de un desarrollo exponencial de la CyT. La investigación científica y el desarrollo tecnológico tienen en Argentina una tradición significativa. Tanto en lo que se refiere a la ciencia como a la tecnología se alcanzaron resultados tempranos, particularmente en comparación con el resto de los países de América Latina. En el caso de Argentina, la CyT ocupó un lugar estratégico en el país a mediados de siglo, y el país priorizó el tema, creando varias instituciones afines y todo un sistema de CyT. Durante las primeras presidencias de Perón el desarrollo científico-técnico estuvo ligado al intenso proceso de industrialización experimentado por nuestro país. La difusión del conocimiento relacionado con la CyT alcanzó proporciones sin precedentes en la historia del país. La CyT se institucionaliza a partir de una política centralizada que se enfoca en la solución de problemas sociales, productivos y de defensa.

La política pública para el desarrollo tecnológico tuvo sus inicios en las primeras presidencias de Juan Domingo Perón (1945-1955), cuando se comenzaron a desarrollar las primeras estrategias estatales de desarrollo tecnológico nacional. Se promovió un modelo integrado de desarrollo de la CyT en el cual la planificación estatal se vinculaba con la promoción de la innovación tecnológica con el fin de industrializar el país. Se profundizó el desarrollo de la ciencia en áreas estratégicas del país como la producción de automóviles, aviones, maquinaria agrícola, y la energía atómica.

Además de la mirada geopolítica, se trataba de una estrategia funcional a las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones. Así, en mayo de 1950 se crea la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) que promovió la política nuclear y creó una comunidad vital de científicos en este nuevo campo de la ciencia. Al año siguiente, en 1951, se creó el organismo predecesor del CONICET, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONITYC). Se formularon Planes Nacionales (quinquenales) de Desarrollo Integral

y Sostenible y se pusieron en marcha instrumentos tales como el Consejo Nacional de Posguerra, el Ministerio de Educación, los consejos económicos sociales, las escuelas técnicas, y la creación de la Universidad Obrera Nacional, como parte de un proyecto más amplio de impulso a la educación técnica.

Esta serie de políticas han sido un reflejo de una concepción del progreso con eje en una modernización impulsada por el Estado en las que la CyT juegan un papel central. Ya desde comienzos del siglo XX no han sido pocos los intelectuales y políticos, con Raúl Scalabrini Ortiz y Manuel Ugarte a la cabeza, que han estado fuertemente comprometidos con la defensa de la necesidad de implementar políticas transformadoras que garanticen la soberanía en materia política y económica. En todos los casos coinciden tanto en los obstáculos al desarrollo del país que implica el imperialismo, como en la necesidad de nacionalizar los servicios estratégicos para nuestro país y modificar la matriz económica mediante la implementación de un plan industrializador (Arguto, 2016). Las transformaciones producidas fueron en muchos aspectos inéditas en la Argentina. Toda una batería de políticas relacionadas con el pleno empleo, la nacionalización de servicios estratégicos, la mejora de sus condiciones materiales de vida y de la distribución del ingreso.

Durante la dictadura de Pedro E. Aramburu (1955-1958) se crean el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), mediante el Decreto Ley 21.680/56 (diciembre de 1956), el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), mediante Decreto Ley 17.138/57, (diciembre de 1957) y el CONICET, mediante Decreto Ley 1.291 (febrero de 1958). Con el peronismo proscripto asume Arturo Frondizi la Presidencia de la Nación en mayo de 1958, y durante su mandato se despliegan esos organismos. Es la etapa del modelo desarrollista, basado en la promoción de la industria pesada, la exploración y explotación del petróleo y la generación de energía nuclear para alcanzar independencia energética (Cepal, 2014).

Pero el desarrollo de la CyT a lo largo de la historia argentina estuvo signado por numerosas rupturas, estrechamente relacionadas con los vaivenes del contexto político e institucional del país. El avasallamiento de la autonomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA) en 1966, en la tristemente célebre “noche de los bastones largos” daría lugar a una ruptura de las tradiciones científicas en la Argentina. La disgregación y migración de muchos grupos científicos consolidados dejó a una generación de jóvenes investigadores sin los científicos que deberían haber ocupado el rol de referentes.

Durante la última dictadura cívico-militar (1976-1983) la política de CyT estuvo fuertemente orientada hacia los temas considerados de interés para el régimen. En un contexto en el cual predominó la especialización en la producción intensiva de recursos naturales, con un modelo internacional de especialización que refleja solo ventajas absolutas estáticas derivadas de la dotación factorial, y con una creciente brecha tecnológica, los países periféricos como la Argentina tienen muchas dificultades en lo que respecta a los procesos de convergencia y *catching up* (Barletta *et al.*, 2013). Es lo que Reinert (1996) define como “subdesarrollo schumpeteriano”, que es el resultado de la especialización, dentro de la división internacional del trabajo, en actividades de bajo valor agregado, lo que impide que los países basados en recursos naturales puedan competir con aquellos otros países que se han especializado en productos y sectores basados en eficiencias schumpeterianas (sectores de innovación y cambio técnico) (Sánchez y Osorio, 2015)

Las políticas económicas neoliberales puestas en práctica a partir de 1976, y profundizadas en la década de los noventa, se centraron en la apertura de la economía y la estabilidad macroeconómica, conspirando contra la trayectoria tecnológica de las empresas argentinas, restando interés a la capacidad de producir localmente conocimientos científicos y tecnológicos relevantes.

En 1990 se sanciona la ley 23.877 de promoción y fomento de la innovación tecnológica, para ese momento la ley era novedosa e im-

plicó un cambio radical en la relación de las empresas y el Estado en cuanto a la innovación tecnológica (Aguiar *et al.*, 2018). Dicha ley prevé inversión del Estado en empresas que decidan innovar mediante financiamientos, subsidios y créditos, entre otros. Sin embargo, las políticas económicas deberían haber acompañado al sector industrial para que el círculo virtuoso ocurriera. Se hacía evidente la contradicción de fondo entre la voluntad expresada en los planes y un modelo económico que provocaba niveles inéditos de desindustrialización y cuya lógica consistía en asegurar la competitividad de los productos mediante la reducción del costo de producción (especialmente los costos laborales) y la apertura de la economía a los flujos de comercio, capital y tecnología. Al no proteger la industria local, la misma debía competir con productos importados. De manera que una política de CyT ofertista con una política económica liberal dejó a la industria local indefensa e incapaz de modernizar sus líneas por una vía que no fuese con el endeudamiento externo (*Ibid.*).

A mediados de 1996 se transfirió la SECYT al Ministerio de Educación, el cual pasó a denominarse Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Inmediatamente después de consensuadas las bases de la nueva política científica y tecnológica se elaboran y sancionan dos decretos consecutivos, el Decreto 1660/96 de creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y el Decreto 1661/96 de reforma del CONICET.

Como consecuencia de las políticas pregonadas por el Consenso de Washington, la liberación comercial impactó en el modelo de innovación provocando la reducción de los costos asociados a los bienes de capital importados, lo que indujo a una sustitución de bienes producidos localmente por maquinaria y equipo importados; esto condujo a un proceso de modernización tecnológica en la estructura productiva, pero a la destrucción de una parte importante de la industria local de tecnología. En el caso de la Argentina, los cambios en las políticas de la Educación Superior en primer lugar, y, posteriormente, los cambios en la ciencia y la tecnología se implementaron hacia la



mitad de la década de 1990. Siguieron su propia lógica, y se llevaron a cabo de forma muy independiente de los cambios en la política económica caracterizados por la implementación del conjunto de reformas neoliberales estructurales basadas en las directrices numeradas en el Consenso de Washington.

Para el año 2001, en un contexto de hegemonía del neoliberalismo, el área de CyT se encontraba plenamente subordinada a las políticas de ajuste y reducción del sector público. Los montos destinados a actividades de CyT fueron disminuyendo desde la mitad de la década hasta llegar a la crisis de fines de 2001, comienzos de 2002, donde el sector de CyT alcanzó una situación crítica a tal punto que el funcionamiento mismo de sus instituciones se vio comprometido.

Luego de la caída del modelo de convertibilidad y con la llegada de Néstor Kirchner (NK) y Cristina Fernández de Kirchner (CFK) a la presidencia, a lo largo de doce años y medio se implementaron una serie de políticas que respondieron a la necesidad de potenciar las capacidades científico-tecnológicas del país. Sin dudas uno de los puntos más sobresalientes de estas políticas fue la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en el año 2007, jerarquizando institucionalmente a la CyT con una orientación ligada a la innovación y a la producción.

De esta manera se incorpora la función de Innovación Productiva al rango ministerial. A lo que CFK hace referencia en su discurso de asunción presidencial del 10 de diciembre de 2007:

Tampoco es casual la decisión de haber elevado a rango de ministerio a la investigación y la tecnología. Creo que allí está la clave o una de las claves para que la competitividad no solamente sea por el tipo de cambio, sino también por la innovación y la investigación (Fernández de Kirchner, 2007).

Durante el período las líneas estratégicas de innovación consideradas eran nanotecnología, y *software*, las cuales se priorizaban a través de los fondos líneas asociadas. Asimismo, y para fortalecer el

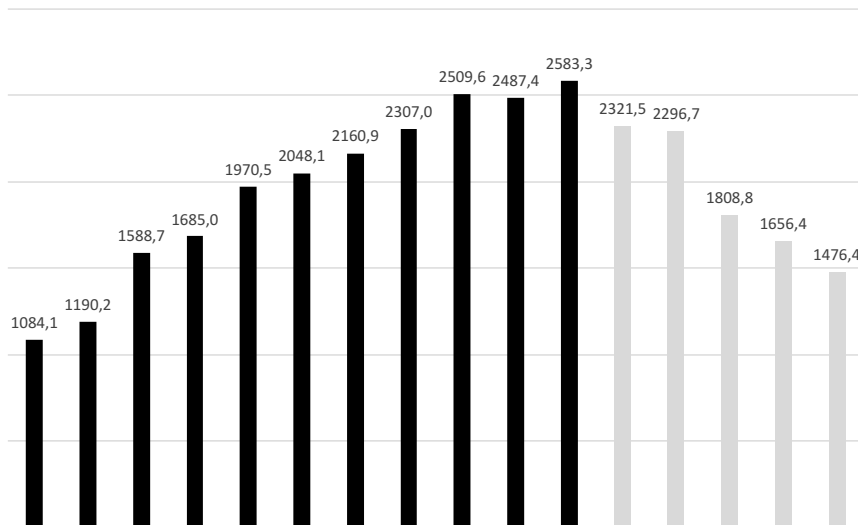
desarrollo del sector de *software*, en 2009, por Decreto 678, se crea la Fundación “Dr. Manuel Sadosky” de Investigación y Desarrollo en las Tecnologías de la Información y la Comunicación, como institución pública privada sin fines de lucro.

Más adelante, en marzo de 2013, el gobierno de CFK puso en marcha el Plan Estratégico 2020 “Argentina innovadora”, el cual tenía por objeto general impulsar la innovación productiva inclusiva y sustentable sobre la base de la expansión, el avance y el aprovechamiento pleno de las capacidades científico-tecnológicas nacionales, incrementando así la competitividad de la economía, mejorando la calidad de vida de la población, en un marco de desarrollo sustentable. El Plan consistió en la inversión en CyT con la finalidad de incentivar la investigación científica y tecnológica, la articulación con el sector socio-productivo en áreas de conocimiento específicas y la creación de empresas de base tecnológica, entre otros.

Durante los gobiernos de NK y CFK se aportó al fortalecimiento de la industria nacional a partir del desarrollo científico y tecnológico local. Se realizaron importantes esfuerzos políticos, económicos y sociales para incrementar las inversiones en CyT, se recompusieron los niveles de ingresos en la carrera de investigación y se abrieron nuevas universidades nacionales. Todo esto se tradujo en importantes avances científicos y tecnológicos al mismo tiempo que se incrementaron los niveles de divulgación y popularización de la CyT en la Argentina.

Con el cambio de gobierno, durante la presidencia de Mauricio Macri, las políticas de CyT dejaron de ser percibidas como una política de Estado. Contra todas las promesas de campaña, el porcentaje del PBI para el sector no solo no alcanzó el 1,5% sino que retrocedió. Tras cuatro años del gobierno de Cambiemos, la mayoría de las políticas CyT fueron discontinuadas, y se degradó el Ministerio de Ciencia y Tecnología al grado de Secretaría.

**Gráfico 1: Devengado Función CyT (millones de \$ de 2004)**



*Fuente: Elaboración propia en base a ONP e INDEC.*

En diciembre de 2019, con la asunción del gobierno del Frente de Todos, se le devolvió el rango ministerial al área de CyT, creándose además la Secretaría de Innovación Pública y retomando las sendas de desarrollo tecnológico impulsadas entre 2003 y 2015. En febrero de 2021 se sancionó la Ley de Financiamiento del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación la cual establece el incremento progresivo y sostenido del Presupuesto Nacional destinado a la ciencia y la tecnología hasta alcanzar, en el año 2032, el 1% del PBI.

**Tabla 1: Presupuesto destinado a función CyT en % del PBI**

Año	% del PBI
2021	0,28%
2022	0,31%
2023	0,34%
2024	0,39%
2025	0,45%
2026	0,52%
2027	0,59%
2028	0,68%
2029	0,78%
2030	0,90%
2031	0,95%
2032	1,00%

*Fuente: Elaboración propia en base a Ley 27.614.*

De acuerdo a las estadísticas internacionales, los países desarrollados invierten alrededor del 2% del PBI en CyT. Nuestro país aspira a alcanzar el 1% en 2032, lo cual significará un importante avance con respecto a los números actuales. Las diferencias de recursos destinados a la CyT implican rendimientos tecnológicos dispares entre los países del centro y la periferia.

En el año 2022 se lanzó el Plan Estratégico 2030, que según se indica en su página web oficial, se orienta hacia al fortalecimiento institucional en torno a la generación de capacidades científicas y tecnológicas para enfrentar nuevos desafíos, con eje en la focalización de esfuerzos para atender prioridades de desarrollo nacional asociadas a la mejor prestación de bienes y servicios públicos en áreas de frontera y en una mirada prospectiva sobre las nuevas tecnologías para el aumento de la competitividad y la promoción del desarrollo social.

Pero en lo que refiere a la innovación tecnológica subsiste una tendencia, la cual se exacerbó durante el gobierno de Cambiemos, en la que tanto desde lo discursivo como en la orientación de las políticas públicas sectoriales se enaltece la idea de la innovación como un proceso individual y privado, donde el Estado no juega un rol de importancia. La noción de innovación se asocia a la figura caricaturesca del emprendedor de garaje que, sin la intervención del Estado, lanza al mercado un bien o servicio novedoso que lo convierte en millonario. Se trata a todas luces de una mirada sesgada y falaz, la cual los países centrales “venden” para afuera, para que los países de la periferia procuren imitar.

La realidad es que en los países de alto desarrollo industrial, el motor y la dirección de los procesos de innovación tecnológica son los Estados, quienes usan su poder de compra para impulsar los desarrollos locales, quienes a partir de laboratorios nacionales encabezan desarrollos tecnológicos para disputar el liderazgo global, quienes subsidian a sus universidades para las investigaciones y los que, además y sobre todo, recurren al más crudo proteccionismo mientras pregonan, para los países periféricos, la libertad de mercado.

En un país periférico como la Argentina (donde sus rasgos centrales son la escasez de divisas, un atraso productivo y la deslocalización de las cadenas productivas de las industrias privadas manufactureras) los procesos de innovación tecnológica deben apuntalar los procesos de sustitución de importaciones, los cuales pueden permitir incrementar los eslabones de las cadenas productivas que operan en el país, lo que traduce en la creación de miles de empleos y en una mejora de las condiciones de la restricción externa.

El reto es acoplar el sistema científico al desarrollo productivo, el cual es el camino recorrido por Argentina en el período 2003-2015, cuando se utilizaron tecnologías desarrolladas autónomamente para la producción de radares, satélites, aviones, lanzadores satelitales, energía nuclear, equipos de medicina nuclear, tecnología de fractura hidráulica, semillas con características especiales, vacunas, etc. En la

inmensa mayoría estos desarrollos fueron conducidos por empresas tecnológicas estatales y confluyeron a ellos los organismos de investigación científica con misión preestablecida, unidades ejecutoras del CONICET y una red de Pymes nacionales. Tal como señala Dvorkin (2018a), esta experiencia puso en acción un estilo tecnológico exitoso, mediante la interacción entre las empresas estatales, las PyMEs nacionales y el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT).

**Tabla 1: Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCyT)**

Universidades Nacionales (UUNN)	70 UUNN
Organismos de investigación científica sin misión preestablecida	CONICET
Organismo de promoción de la innovación tecnológica	Agencia I+D+i
Organismos de investigación científica con misión preestablecida	CNEA CoNAE CITEDEF
Institutos Tecnológicos	INTA INTI FFMM
Empresas de Tecnología	INVAP VENG NASA YTEC

*Fuente: Elaboración propia.*

Únicamente los Estados nacionales tienen la capacidad de generar un ciclo virtuoso que impulse sistemas de producción que fomenten la demanda mientras protegen la producción nacional. Resulta central que la calidad y el costo de los productos nacionales se armonicen con los estándares internacionales. El Estado, en conjunto con sus políti-

cas de compras públicas debe implementar planes técnicos de desarrollo de nuevos productos y procesos y de optimización de productos y procesos existentes, en los que deberá participar el SNCyT.

Los Institutos Tecnológicos, y particularmente los Centros Tecnológicos del INTI, deberán convertirse en centros de investigación para los sectores industriales, trabajando a la par con las Pymes que participen, en cada sector productivo, de los programas de compras públicas del Estado nacional. Una vez analizados sus procesos productivos y detectados los problemas que disminuyen la productividad o perjudican la calidad, deberán involucrarse miembros del SNCyT que puedan contribuir a resolver los problemas identificados. Para tal fin deberán hacerse convenios mediante los cuales se usarán el conocimiento intensivo y el equipamiento de alta tecnología existente en el SNCyT, para poder plantear e implementar soluciones a los problemas detectados. (Dvorkin, 2018a).

El atraso productivo de numerosos sectores industriales en la Argentina tiene que ver con las industrias surgidas en el período de sustitución de importaciones y que en muchos casos carecen de la productividad y del nivel innovativo necesarios para ser competitivas internacionalmente o para competir localmente con industrias globales. Es ahí donde se requiere de un Estado nacional activo que desempeñe los roles de productor y regulador y de un SNCyT que consolide su rol tecnológico a la par de su establecido rol científico.

Se trata de encontrar una salida al problema central e histórico del desarrollo económico en la Argentina, ligado a la escasez de divisas. Sucede que los desarrollos tecnológicos que al país en el largo plazo le ahorrarán o generarán divisas, en su etapa de desarrollo y en los primeros años de funcionamiento van a requerir un flujo importante de divisas en la compra los bienes de capital que no se desarrollan localmente y también en la compra de insumos importados (Dvorkin, 2019).

Una decisión que debe tomarse es la referida a cuál es actualmente la estrategia más adecuada para encarar el desarrollo tecnológico en la Argentina. Una primera opción es apuntar a las nuevas tecnolo-

gías disruptivas, por ejemplo las denominadas tecnologías 4.0 (una nueva manera de producir mediante la adopción de tecnologías que vinculan a los procesos físicos con herramientas digitales enfocadas en la interconectividad, la automatización y los datos en tiempo real); mientras que otro camino posible es enfocarse en los grandes proyectos nacionales en tecnologías muy desarrolladas internacionalmente, buscando el desarrollo local de nuevas cadenas productivas; por ejemplo, las industrias aero-espacial, nuclear y de energías alternativas (Dvorkin, 2018b).

La primera opción, enfocada en las nuevas tecnologías disruptivas, no parece ser el camino más prometedor para que un país de la periferia como la Argentina base su estrategia de un proceso de desarrollo tecnológico autónomo. Se trata de un tipo de tecnologías con una alta tasa de fracasos, por lo que no resulta muy racional que nuestro país apueste sus escasos recursos en este tipo de empresas. Por otro lado se trata de sectores con baja relación de creación de empleo vis a vis a los niveles de inversión requerida, de manera que tampoco resolvería el problema de creación de puestos de trabajo.

La segunda opción, la de los grandes proyectos nacionales, es sin dudas la estrategia exitosa utilizada durante los gobiernos kirchneristas, mediante la cual se produjeron satélites, radares, centrales nucleares de baja potencia, aviones, tecnología para la explotación de hidrocarburos no convencionales, etc. Esta opción, ya probada exitosamente, parece ser la más adecuada. Es decir, avanzar con el desarrollo de la industria aero-espacial, proseguir el desarrollo de la industria nuclear de baja potencia, construir una nueva central nuclear que maximice la participación de la industria local, desarrollar localmente la generación de energía eólica, construir equipamientos ferroviarios, desarrollar la producción local de medicamentos, potenciar el desarrollo de las energías renovables, etc. Son todos grandes proyectos nacionales que tienen un fuerte efecto de tracción sobre la industria nacional y sobre el SNCyT, donde sin dudas el límite que se observa es de la restricción externa.



Resulta necesario que la agenda de CyT involucre el desarrollo productivo y la innovación tecnológica. Para ello, esta deberá planificar los grandes proyectos nacionales que den lugar a la producción nacional y al soporte irremplazable del SNCyT, posibilitando una mejora de los procesos productivos y agregado de valor en la cadena de producción, generando un efecto cadena en los restantes eslabones. Por otro lado, resulta imprescindible que esta agenda coloque límites a la libertad de mercado que ampara a las grandes multinacionales y trata de imponer la globalización productiva como si se trata de una ley física.

En definitiva, tanto los gobiernos de Perón como los de Néstor Kirchner y Cristina Fernández priorizaron orientar el desarrollo científico y tecnológico en función del proyecto de país, con un perfil industrialista, en búsqueda de reducir la dependencia respecto de los países más desarrollados, adaptándose a los desarrollos del sistema-mundo y la globalización con una mirada nacional. En este marco el debate en torno a las políticas de CyT debe hacer foco en la dependencia tecnológica, entendiendo a la CyT como parte de los instrumentos por la disputa por la hegemonía mundial y al Estado como generador de tecnologías y mercados.

Resulta ineludible que se ha avanzado mucho desde 2003 en lo que respecta a las políticas de CyT, sin embargo también es cierto que existen asignaturas pendientes como por ejemplo en la generación de ámbitos que permitan reemplazar tecnología importada por nacional a partir del poder de compra del Estado, en el direccionamiento de mayores fondos del Estado para sustentar el surgimiento de industrias nacientes; buscar un salto tecnológico cualitativo en nuestras maquilas electrónicas y automotrices, o incluso impulsar decididamente la generación de proveedores nacionales para esos sectores, incrementando la “densidad nacional”, tal como proponía Aldo Ferrer (1963); avanzar en la producción pública de medicamentos; etc.

El camino a seguir en lo que respecta a las políticas de CyT debe orientarse al robustecimiento del sector industrial -en particular las PyMEs que son las que generan empleo- de modo que debería traba-

jarse en fomentar la innovación tecnológica en las PyMEs para mejorar su competitividad en función de incrementar los niveles de exportación, porque sin dólares no hay desarrollo posible, y la CyT puede y debe ser un vehículo para apuntar a una solución de la restricción externa. Esto sólo será posible con una articulación de políticas públicas que procuren alinear las políticas de los diferentes Ministerios y organismos de manera de lograr una mayor eficacia en las estrategias de intervención. Además, se deberían estrechar los vínculos con el sector privado, con un Estado con un rol más activo, a partir de su liderazgo orientador de los procesos de aprendizaje, escalado de los desarrollos e innovación tecnológica. En este sentido resulta central la puesta en marcha de políticas de recursos humanos calificados que estimulen la vocaciones científicas e ingenieriles.

Las instituciones generadoras de recursos humanos, así como desarrollos tecnológicos son la base del desarrollo productivo. Si bien se puede observar que las mismas tienen su origen en necesidades puntuales, en la actualidad mediante su generación de diversas tecnologías y líneas de investigación cada vez más específicas, hace que las empresas puedan acudir a ellas no solo para líneas de investigación, sino para servicios específicos y capacitaciones a medida. Estas instituciones cuentan no solo con recursos humanos calificados, sino con equipamiento especializado y plantas piloto. De esta manera se pueden realizar pruebas a escala intermedia disminuyendo su riesgo de inversión.

En términos de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE, 2012) vivimos en la era de las economías basadas en el conocimiento, las cuales se basan directamente en la producción, distribución y uso de conocimiento e información. En este marco, se cree que las industrias más innovadoras, de aplicación intensiva del conocimiento, son las que gozan de las mayores ganancias de productividad. Esta actividad emprendedora es una de las posibles fuerzas impulsoras de la génesis de nuevos negocios innovadores, entre los que se encuentran los del sector biotecnológico. Las empre-

sas de base tecnológica (EBT), que han venido ganando importancia en nuestro contexto regional, en general son pequeñas y medianas empresas (PyMEs), que se caracterizan por ocupar poco personal y producir bienes y servicios con alto valor agregado. Las EBT se desarrollan principalmente en áreas como la informática, el *software*, las comunicaciones, la mecánica de precisión, la biotecnología, la química fina, la electrónica, la instrumentación y la ingeniería genética, entre otras (Hernández, 2021).

Es decir, en términos de innovación hay un área de vacancia que tiene que ver con las empresas de base tecnológica. La relación entre la ciencia básica y el mundo emprendedor permite llevar tecnologías a estados más maduros contando con el apoyo científico necesario para innovar y la visión emprendedora para moldear el desarrollo a la necesidad puntual. Si bien las aceleradoras y capitales de inversión observan tecnologías con potencial de aplicación y lógicamente rentables. Las que se observan mayormente se encuentran relacionadas a la biotecnología. Las empresas de base tecnológicas reconocidas por CONICET son 52 y 48 son para el campo de aplicación de salud y de agro (Cuello, 2022).

Actualmente existe una tendencia en las empresas de reducir “sus costos” en I+D al interior de las mismas y buscar las instituciones científicas que ya cuentan con especialistas en diversos temas cada vez más específicos, por este motivo llevan su I+D fuera de la empresa, contratándolo cada vez que deciden innovar. En el ámbito de la empresa podemos pensar que un nivel adecuado de I+D da lugar a nuevos productos y a una continuada reducción de costes de producción, los cuales generan más beneficios y la consiguiente reinversión. Se ha generado un círculo “virtuoso” que mantiene la empresa competitiva.

Si bien el sistema de innovación integra diversos actores en virtud de generar contenido científico, articulación público-privada mediante las oficinas de transferencia y la experiencia de aplicación del sector productivo, es indispensable contar con el rol de un Estado presente que acompañe con políticas públicas que traccionen dicho contenido,

generen líneas de financiamiento para las pruebas en diversas escalas, favorezcan al sector empresarial para adoptar tecnologías y a la creación de empresas de base tecnológica, centros tecnológicos donde interactúen de forma cercana el sector científico y productivo y refuerce las oficinas de vinculación, ya que son el actor clave como nexo para la vinculación tecnológica (Cuello, 2022).

En definitiva, cada actor debe jugar el rol que le toca: las empresas deben invertir y el Estado debe marcar la dirección en términos estratégicos, de esta forma se favorece la reinversión en CyT, dando lugar a un círculo virtuoso que beneficia a la generación de divisas, puestos de trabajo y una mayor diversificación de la matriz productiva para sentar las bases de una nación exportadora del conocimiento nacional con una matriz productiva federal. Sólo así será posible avanzar en la profundización de las políticas de CyT que permitan alcanzar mayores niveles de independencia económica, soberanía política y justicia social.

## Referencias bibliográficas

- Aguiar, D.; Lugones, M.; Quiroga, J.M.; Aristimuño, F. (comps.) (2018). *Políticas de ciencia, tecnología e innovación en la Argentina de la posdictadura*. Editorial UNRN. Río Negro, Argentina.
- Arguto, Federico. (2016) “Progreso, ciencia y técnica en el peronismo clásico (1946-1955)”, en Bibiana Apolonia Del Brutto (Coord). *Tecnologías, pensamientos sociales y lenguajes*. Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina.
- Barletta, F.; Pereira, M. y Yoguel, G. (2013). “Schumpeterian, Keynesian, and Endowment efficiency: some evidence on the export behavior of Argentinian manufacturing firms”. *Industrial and Corporate Change*, 23(3). pp. 797-826. <http://dx.doi.org/10.1093/icc/dtt027>
- CEPAL (2014). Nuevas instituciones para la innovación: Prácticas y experiencias en América Latina. División de Desarrollo Productivo y Empresarial-Unión Europea. <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36797>
- Cuello, R. M. (2022). *Sistema de Innovación Nacional. La importancia del rol de la ciencia y la tecnología para el desarrollo productivo nacional*. Tesis (Mimeo). Maestría en Dirección Estratégica y Tecnológica. Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA).
- Dvorkin, E. (2018a) “C&T para construir una nación” 29 julio 2018. *El cohete a la luna*.  
Disponible en: <https://www.elcohetéalaluna.com/ciencia-tecnica-para-construir-una-nacion/>
- Dvorkin, E. (2018b) “¿De qué hablamos cuando hablamos de innovación tecnológica?”, 12 octubre 2018. *IADE*. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/noticias/de-que-hablamos-cuando-hablamos-de-innovacion-tecnologica>
- Dvorkin, E. (2019) “Sustituir importaciones es innovación”, 10 de noviembre de 2019. *El cohete a la luna*. Disponible en: <https://www.elcohetéalaluna.com/sustitucion-de-importaciones-es-innovacion/>

- Fernández de Kirchner, Cristina (2007) Discurso de asunción. <https://www.cfkargentina.com/asuncion-de-cristina-kirchner-10-de-diciembre-de-2007>
- Ferrer, A. (1963). La economía argentina. Las etapas para su desarrollo y problemas actuales. Fondo de cultura económica.
- Hernández, C. C. (2021). *Análisis estratégico de startups biotecnológicas: hacia un modelo de impulso integral*. Tesis. Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad. Universidad Nacional de Quilmas (UNQ). <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/3482>
- OCDE (2012). Evaluación de la OCDE del sector de nuevas empresas basadas en el conocimiento. México D.F.: OCDE.
- Reinert, E. (1996). “The role of technology in the creation of rich and poor nations: underdevelopment in a Schumpeterian system”. En Aldcroft, Catterall (eds.). *Rich nations-poor nations*. Elgar, UK.
- Sánchez, P. y Osorio, L. (2015) “Instrumentos de política científica, tecnológica y de innovación en América Latina. Principales tendencias de política en Argentina, Brasil, Chile y México”, en Lago Martínez, Silvia y Correa, Néstor Horacio (Coordinadores). *Desafíos y dilemas de la universidad y la ciencia en América Latina y el Caribe en el siglo XXI*. Editorial Teseo. Buenos Aires, Argentina.

# EL JUSTICIALISMO Y LAS FINANZAS

---

*Estanislao Malic<sup>1</sup>*

## **Introducción**

Establecer una dinámica particular de las finanzas a lo largo de los gobiernos justicialistas no es tarea simple, ya que los mismos han sido de corte sumamente variado: podemos encontrar esquemas profundamente estatistas, como la nacionalización de los depósitos de los gobiernos de Juan Domingo Perón, hasta situaciones de liberalización financiera y semi dolarización de Carlos Menem. Incluso las reformas de la carta orgánica del Banco Central han sido diametralmente opuestas entre los 90s y los 2000s. Más aún, si incluimos la evolución de los gobiernos provinciales y municipales, la paleta de colores es sumamente variopinta. Sin embargo, entendemos que existen ciertos principios que caracterizan al justicialismo como movimiento, independientemente del devenir de los gobiernos empoderados por el mismo. Estos son los principios de soberanía política, independencia económica y justicia social; objetivos que se han presentado primordiales en los gobiernos nacionales más representativos de este espacio,

---

<sup>1</sup> Es Economista con título de la Universidad de Buenos Aires (UBA) dedicado a las finanzas. Ha tenido una trayectoria tanto en el sector privado como público. Es coordinador de la diplomatura de finanzas de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQUI) y docente universitario.

léase los de J.D Perón, el de Néstor Kirchner y los de Cristina Fernández de Kirchner.

La propuesta de este capítulo es, inicialmente, estilizar teóricamente el rol de las finanzas en los gobiernos justicialistas de corte nacional y popular, explicando el rol de las mismas para lograr los objetivos planteados. Para ellos comenzaremos repasando cómo la existencia del dinero se vincula indefectiblemente a las capacidades soberanas de una nación, y cómo la dinámica financiera resulta indispensable en el proceso de desarrollo económico y en la distribución del ingreso. Para lograr dicho objetivo tendremos que introducir algunos conceptos vinculados a las categorías de análisis utilizadas, para luego poder repensarlas en clave justicialista.

Posteriormente, nos detendremos a analizar las crisis argentinas más recientes y la centralidad de los controles de cambios como estabilizadores macroeconómicos.

Para finalizar, repasaremos algunos de los desafíos que tiene por delante Argentina si pretende utilizar su sistema financiero como herramienta de desarrollo nacional.

## **¿Qué es el dinero?**

Antes de adentrarnos en el mundo financiero y su relevancia para los diferentes proyectos de país debemos introducir, de forma breve, una descripción de lo que significan las finanzas. En tal sentido, no hay duda de que la piedra angular del sistema financiero y económico es el concepto y rol del dinero (o la “moneda”).

Se trata de algo sumamente familiar, que todo ciudadano conoce, pero cuyo funcionamiento pasa desapercibido para las mayorías. Las explicaciones que solemos encontrar al respecto suelen ser bastante pobres e, incluso, opacas en su sencillez. En cualquier libro de introducción a la economía la cuestión se resuelve de forma engañosamente fácil, detallando al dinero como algo que cumple tres roles: unidad de cuenta, medio de cambio y reserva de valor. Con esa definición los profesionales de ciencias económicas suelen ser largados al mun-



do práctico y académico. La cuestión parece no merecer mucha más reflexión. Sin embargo, en tal simplicidad quedan grandes preguntas por contestar: ¿El dinero es una cosa? ¿Cómo se construye una moneda sólida? ¿Cuáles son sus principales características? ¿Quién lo emite? ¿Es posible manejar su cantidad desde el gobierno? ¿Cuál es el rol de los bancos? ¿Y el del Banco Central? ¿Por qué cada país tiene una moneda diferente? ¿Por qué hay monedas aceptadas mundialmente y otras no? Trataremos de adentrarnos en algunos de estos conceptos a fin de vincularlos con las trayectorias y características más destacables de las ideas justicialistas.

Lo primero que debemos definir es qué clase de cosa es el dinero, o al menos acercarnos, tantear el objeto, buscar su esencia. Actualmente existe cierto acuerdo en que el dinero es, ante todo, una institución; es decir, un producto construido socialmente por determinado andamiaje organizativo. Y que no es, fue, ni será, un bien.

¿Por dónde empezar a pensar esta institución? Inicialmente podemos afirmar que el dinero aparece históricamente, y se fundamenta, como la unidad de cuenta de todas las relaciones de deuda e intercambio. Nace siendo una vara, la forma de comparar incomparables. Un pasaje de avión y una salchicha parecen no tener nada en común, sin embargo, en cierta forma, se igualan, o son potencialmente equiparables mediante el dinero como unidad de cuenta. Debemos despojarnos de la idea del billete o la moneda física y empezar a pensar al dinero como una construcción social similar al lenguaje. La única forma de registrar las deudas entre ciudadanos (o el saldo a favor respecto al resto de la sociedad), y de comparar e intercambiar bienes y servicios, es con una medida común. O sea: ante todo, el dinero es unidad de cuenta.

Aquí aparecen las deudas, siendo sumamente interesante su rol, ya que se destaca como una relación social que trasciende el intercambio de bienes y servicios. A diferencia de un momento puntual de intercambio o del precio de determinada mercadería, la deuda es una relación mucho más abarcativa. Por un lado, tiene permanencia

intertemporal: uno se encuentra en deuda o es acreedor por largos períodos de tiempo, hasta que la deuda se salde. Asimismo, esa condición suele ser casi constante a lo largo de la vida, dando lugar a clases sociales que se encuentran de uno u otro lado del contrato. Otro rasgo distinguible de las deudas es que se pueden saldar con dinero, lo cual representa el acceso a la totalidad de bienes y servicios producidos en una economía, en determinada sociedad. Lejos del intercambio de bienes entre individuos autónomos, la deuda y el dinero tienen un vínculo indefectible con la sociedad como un todo, como una maquinaria productiva. Y finalmente, la deuda se encuentra profundamente vinculada al poder: quién es acreedor tiene poder sobre el deudor. Es una relación, en muchas ocasiones, asimétrica.

De esta forma, el dinero es la estructura, el andamiaje por sobre el que se construyen la totalidad de las relaciones económicas. Tanto las de intercambio y producción, como las relativas al poder. No parece, para nada, ser algo neutral, como gustan de afirmar ciertas escuelas económicas. El que posee dinero tiene el privilegio de acceder a cierta parte de la producción que genera toda la sociedad. La sociedad se organiza, motoriza, realiza esfuerzos y sacrificios para producir lo que es persona indica.

## **El dinero bancario**

Un tipo particular de estas deudas es el dinero bancario. A pesar de que asociamos el dinero con los billetes o las monedas, actualmente el dinero más utilizado es el bancario, o sea, los depósitos en cuentas. Cualquier ciudadano con saldo en una cuenta bancaria, tiene la posibilidad de utilizarlo como dinero a través de transferencias. Sea con tarjetas, aplicaciones o cheques, el dinero bancario es aceptado como contrapartida de cualquier transacción comercial, así como saldo de todo tipo de deudas.

Es de destacar que el importe que observamos en nuestras cuentas bancarias no es el dinero físico que se encuentra depositado, sino que representa la deuda que el banco tiene con nosotros. O sea, el monto

observable en una caja de ahorro es un pasivo que el banco tiene con nosotros, el cual podemos exigir que sea cumplido de forma inmediata. Cada vez que pagamos o transferimos desde un banco, lo que estamos haciendo es reasignar contablemente un saldo a favor de otra persona en el sistema bancario. De esta forma, el sistema financiero (incluyendo el bancario) es un enorme sistema de contabilidad donde se registran todas las deudas y los derechos a compra de los ciudadanos argentinos.

Un fenómeno largamente explicado en la literatura económica es cómo los bancos tienen la posibilidad de emitir dinero de forma relativamente autónoma. Daremos un ejemplo: supongamos que Daniela deposita 10.000 pesos en el Banco Nación, y el Banco Nación le presta a Juan 5.000 pesos. El lector notará que el total del dinero en los bancos será de 15.000, aunque inicialmente había 10.000 pesos. Este fenómeno, llamado multiplicador bancario, permite a los bancos crear dinero cada vez que realiza un préstamo.

Por lo tanto, los bancos, cuando deciden prestar, generan dinero y permiten que el deudor tenga acceso a bienes y servicios. Es un poder llamativamente alto por parte de empresas del sector privado. Más allá de que el préstamo debe devolverse posteriormente, los ciudadanos que sean sujeto de crédito tendrán la posibilidad de destinarlo al incremento de su capital -sea una vivienda o una herramienta de trabajo-, y si realiza una buena inversión el crédito se podrá repagar con los mismos ingresos (o ahorros, como es el caso de un alquiler) que la misma genere. En la sociedad actual, quién tiene acceso al crédito tiene privilegios, y ese privilegio suelen determinarlo los bancos.

Las experiencias históricas justicialistas de corte nacional y popular se han caracterizado por limitar estos privilegios. En el caso de los gobiernos de J.D Perón, los depósitos debían ser totalmente contabilizados como encajes en el Banco Central, o sea, los bancos no podían prestar lo que les era depositado (la llamada política de “nacionalización de depósitos”), mientras que el crédito era dirigido a través de los llamados redescuentos (partidas de fondos que el Banco Central

otorgaba a los bancos para que presten). De esta forma, había bancos que se caracterizaban por ser recaudadores y otros que se destacaban por ser colocadores. Siempre con una fuerte orientación del destino de los fondos por parte del Banco Central, los que mayormente serían asignados a la producción y al crédito hipotecario. En el caso de los gobiernos kirchneristas, tras una larga etapa de liberalismo financiero que se originó en los 70s, comenzaron a orientar el crédito a través de regulaciones y exigencias, tanto a los bancos como a las compañías de seguro. Hitos de tal proceso de recuperación del sistema financiero fueron la estatización de los fondos de las AFJPs y la reformulación de la carta orgánica del Banco Central.

### **Flujo y reflujo: la emisión de dinero y el déficit fiscal**

Más allá de que los bancos pueden emitir dinero, en nuestro país, dado el bajo nivel de crédito otorgado por el sistema bancario, el principal emisor de es el Estado. Para entender cómo funciona la emisión estatal del dinero conviene pensarlo en términos de billetes, aunque mayormente se trata de movimientos contables en el Banco Central y en los bancos comerciales.

Imaginemos una economía sin dinero. El momento inicial del mismo es cuando el gobierno decide emitirlo y pagar con ello a sus proveedores y a sus empleados. O sea, el gobierno convence a sus ciudadanos para que trabajen u otorguen sus bienes a cambio de dinero estatal (pesos). Una vez que el gobierno gasta, se genera el proceso de “reflujo”, a través del cual el dinero vuelve al Estado. Comprender esto es vital ya que, a diferencia de cualquier agente del sector privado, el Estado gasta para luego financiarse. No precisa de ahorros previos, préstamos o impuestos, sino que esos fenómenos son consecuencias del gasto.

Este reflujo es el mecanismo a través del cual el gobierno valida el dinero que originalmente emitió. Básicamente, el Estado obliga a los ciudadanos a pagar impuestos, lo que implica una aceptación del dinero nacional a fin de pagar los mismos. Por otro lado, tanto los

depósitos de los bancos como de otras herramientas de ahorro (fondos comunes de inversión) retornan al Estado a través de la emisión de deuda pública, o de depósitos en el Banco Central. Esa deuda del gobierno (o del BCRA) al pagar intereses, estimula a los argentinos a ahorrar en activos denominados en moneda nacional.

De esta forma, la creación del sistema monetario permite la aparición del sector privado y el mercado, siendo Estado y mercado espacios de decisión y construcción complementarios.

Una vez instaurado el sistema peso, los propios bancos pueden otorgar créditos (creando dinero, como ya explicamos) y generando demanda del mismo para, posteriormente, poder cumplir con las cuotas e intereses.

Este proceso que puede imaginarse de forma física es realizado casi íntegramente de forma contable a través del sistema bancario y financiero. Solo cuando un depositante de banco prefiere utilizar billetes físicos (por comodidad, para evitar declarar ciertas transacciones, etc.), los bancos comerciales solicitan cambiar sus depósitos en el BCRA por físicos y los mismos son entregados por ventanilla. De esta forma, el dinero y su circulación son esencialmente contables, mientras que el papel o las monedas son simplemente una tecnología particular aplicada al funcionamiento monetario.

## **El dinero y el crédito como construcciones nacionales**

Como acabamos de describir, el dinero es una construcción nacional, no existe duda de ello. Salvo ciertas monedas que se “elevan” por sobre el resto para ser aceptadas internacionalmente (el dólar, el euro, la libra o el yen), la gran mayoría de las monedas existentes solo tienen aceptación y son utilizadas a nivel nacional.

No solo es una construcción nacional, sino que es estatal: las monedas son definidas, estructuradas e impuestas por los estados nacionales. Estos, al definir la moneda y emitirla, crean espacios de mercado y producción que pueden exceder a los generados por el mero vínculo con el comercio internacional. En países de herencia colonial, como el

nuestro, donde parte de la estructura económica se definió de forma subordinada a la metrópoli de turno, la capacidad de emitir moneda propia amplía los mercados, los vínculos comerciales, la capacidad de movilizar recursos y, por ende, la capacidad productiva. Genera un espacio de producción, distribución y valorización nacional.

De aquí se desprende que los sistemas económicos nacionales son conformados, y se sostienen en el sistema monetario y financiero local.

Sin embargo, no todo es tan simple, ya que varias tensiones aflorarán en la medida que este sistema va creciendo al ritmo de las capacidades productivas de una nación. Una de las principales será quién tendrá la capacidad de decidir a quién se le otorga crédito: lo determina el sector público, o lo determina el sector privado. Siendo el crédito un mecanismo, otorga la capacidad de determinar quién y para qué se destinarán recursos de la nación. Pueden financiar el consumo (local o importado) y viajes de placer, o pueden ayudar a completar el sueño de la casa propia, estimular la producción y el cambio productivo estructural.

Para la teoría liberal, claro está, el mejor asignador del crédito es el sector privado, a pesar de las experiencias catastróficas al respecto, que han sido múltiples (la más reciente vinculada a la crisis global subprime, producto del crédito hipotecario irrestricto y al pobrísimo análisis del riesgo del sector privado). Particularmente en la Argentina, prestar a individuos a tasas difíciles de evaluar para un consumidor medio, parece ser la regla del sector privado en las últimas décadas.

Visiones y experiencias económicas alternativas indican que la orientación del crédito por parte del Estado es una herramienta vital para el desarrollo y el cambio estructural de una economía. En la actualidad podemos encontrar bancos públicos de enorme relevancia en países como China (donde toda la banca es estatal), Alemania (donde un tercio es estatal y otro tercio cooperativa), Rusia, India o Brasil. El direccionamiento del crédito es una herramienta sumamente vigente a nivel global. De hecho, los dos fondos públicos de garantías hipote-

carias más grandes del mundo son estadounidenses. Una economía que no dirige el crédito se encuentra en gran desventaja a nivel global.

Las experiencias peronistas nacionales y populares fueron sumamente explícitas acerca del perfil que buscaban: mientras que los gobiernos de Perón dirigieron el crédito (íntegramente) a través del Banco Central, los gobiernos kirchneristas lo hicieron a través de múltiples estrategias (Fondo de Garantía de Sustentabilidad, créditos del Bicentenario, Procrear, mínimos productivos en las compañías de seguros, etc.).

A pesar de que los gobiernos nacionales y populares se inclinen por modelos bancarios y financieros gobernados desde la política nacional y orientados al desarrollo interno (tanto productivo como de consumo), al crecer el sistema vuelve a chocar con limitaciones similares a las de la producción. A mayor nivel de préstamos, de ahorro y de dinero, ese sistema comienza a competir con el sistema internacional de pagos encarnado en la principal divisa internacional: el dólar. ¿Por qué un ahorrista debería quedarse en activos denominados y válidos en el sistema peso, cuando tiene a su alcance acceder al sistema internacional sustentado en la moneda más utilizada del planeta?

## **El rol del control de cambios**

Las tensiones cambiarias son una constante de la historia económica argentina. Nuestra moneda, teniendo un rol periférico (como todas las monedas latinoamericanas), debe competir permanentemente con los sistemas monetarios de los países centrales, encarnados en las divisas; y particularmente con la hegemónica de turno, sea la libra esterlina en el siglo XIX, o el dólar en el siglo XX y la actualidad.

Como describimos anteriormente, las monedas se corresponden con circuitos productivos y simbólicos políticamente soberanos, pero esos sistemas tienen relaciones profundas y permanentes con el sistema mundo. Los intercambios comerciales internacionales permiten la división internacional del trabajo mientras entretejen múltiples relaciones productivas, de consumo, culturales, etc. El acceso a las divi-

sas permite a los ciudadanos alejarse parcialmente de su pertenencia nacional para tener acceso al sistema mundo. La competencia es asimétrica y la superioridad de la divisa es prácticamente insuperable. Por otro lado, sin la construcción de la moneda nacional es inviable la cimentación de un sistema productivo nacional con mínimas ambiciones de bienestar para la población argentina.

De esta forma, los gobiernos que busquen una ampliación del espacio productivo argentino -por ende, de su sistema monetario- se encontrarán con crecientes presiones en el frente cambiario. Esto se observa de forma directa en dos variables: por un lado, a mayor producción para la población<sup>2</sup>, mayor necesidad de insumos importados, tanto de bienes intermedios como de bienes de capital. Por otro, a medida que los niveles de ingreso de la población aumentan, también lo hace la capacidad de viajar al exterior, consumir bienes importados y ahorrar en divisas. Conclusión, todo proceso de crecimiento económico y de aumento del consumo de las mayorías (características centrales de los gobiernos justicialistas de corte nacional y popular) deberá lidiar con presiones cambiarias.

Proponemos ir más allá: las tensiones cambiarias afloran permanentemente en Argentina, sea cual sea el perfil del gobierno de turno. La distinción que hace a los espacios nacionales y populares es que, al momento de laudarse, eligen administrar esa escasez a través de mecanismos políticos; mientras que los gobiernos de corte neoliberal (particularmente los más recientes), optan por delegar esa autorregulación en el mercado, llevando al país a crisis sistémicas constantes.

Comencemos por observar las características estructurales del problema. Para ello nada mejor que retroceder en la historia. Desde la más tierna infancia de nuestra patria, en la etapa postrevolucionaria, donde el sistema libra esterlina era hegemónico y se solían establecer

---

<sup>2</sup> Destacamos que la producción es para abastecer el mercado interno. De tratarse de un aumento de las exportaciones ya entraría en el sistema mundo. Los gobiernos populares, al aumentar los niveles de consumo de la población, suelen encontrarse con la dificultad de la disponibilidad de divisas para solventar los pagos de las importaciones vitales para el funcionamiento del entramado productivo nacional.



regímenes de convertibilidad, las crisis cambiarias fueron sumamente recurrentes. Haciendo un brevísimo punteo de sus entradas y salidas, podemos observar como la inestabilidad cambiaria fue la norma hasta la crisis de 1930.

### **Cronología de convertibilidad durante el sistema libra**

1822: Préstamo de la Baring y fundación del Banco de Buenos Aires.

1826: Suspensión de la convertibilidad y curso forzoso.

1867: Se crea la oficina de Cambios del Banco de la Provincia.

1876: Cierra la oficina de cambios del Banco de la Provincia. Inconvertibilidad.

1883: Convertibilidad.

1885: Inconvertibilidad.

1887: Bancos garantidos.

1891: Pánico bancario, quiebras bancarias. Se crea el Banco Nación. Caja de conversión.

1899: Conversión a tasa fija. Patrón oro.

1914: Inconvertibilidad.

1927: Convertibilidad.

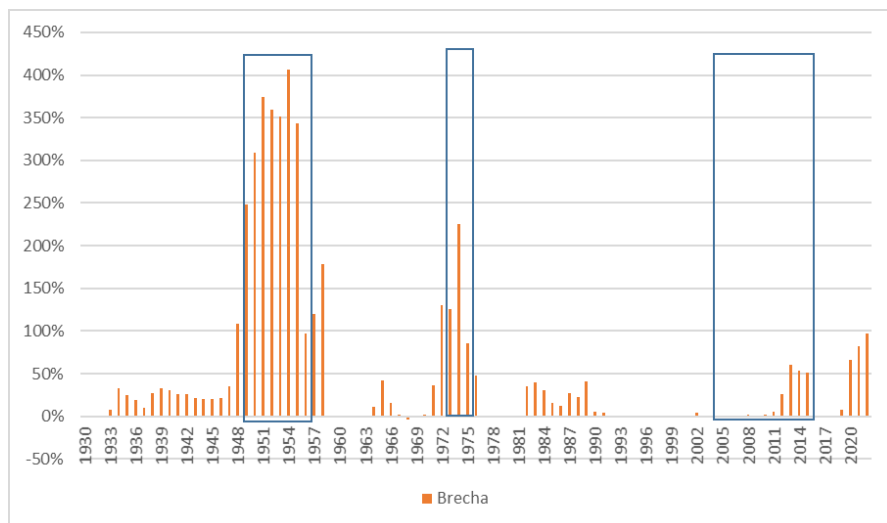
1929: Inconvertibilidad.

Posteriormente, mientras el patrón libra iba perdiendo hegemonía y el dólar estadounidense ocupaba el rol de moneda mundial, Argentina mantendría las mismas dificultades para administrar las divisas. Ello se expresaba en constantes esquemas de regulación del mercado de cambio, muy difundidos mundialmente desde la Primera Guerra Mundial hasta la década de los 70s, donde la caída del patrón dólar oro inaugura un período de desregulación financiera y cambiaria global.

A fin de evitar un tedioso repaso por los esquemas cambiarios, alcanza con observar el desenvolvimiento de la brecha cambiaria (distan-

cia porcentual entre el dólar oficial, o comercial, y el dólar paralelo, o financiero) desde la instauración de los controles de cambio en la década del '30. Vale aclarar que la brecha refleja que existe interés por comprar dólares financieros o en el mercado paralelo. De no existir demanda de dólares, o de ser tan pequeña que la puede proveer el Estado, la brecha se reduce. El gráfico a continuación ilustra el fenómeno.

**Gráfico 1. Brecha cambiaria**



*Fuente: elaboración propia en base a datos de FIEL, Frenkel y Damill, BCRA (s/f) y MECON (s/f).*

Lo destacable a primera vista es la enorme brecha cambiaria que se observa en los dos primeros gobiernos peronistas, la cual se extendió hasta el gobierno de Frondizi (el cual liberó el mercado de cambios, unificó y devaluó) quién financió el sector externo, y por ende la unificación cambiaria, con inversión extranjera directa. Los niveles se mantienen relativamente bajos durante el gobierno de Illia para ser nuevamente reducidos durante la dictadura siguiente. Con el regreso de Perón vuelve a priorizarse el modelo justicialista nacional y popu-

lar, orientando los recursos al desarrollo nacional, lo que llevó a que nuevamente se disparara la brecha cambiaria.

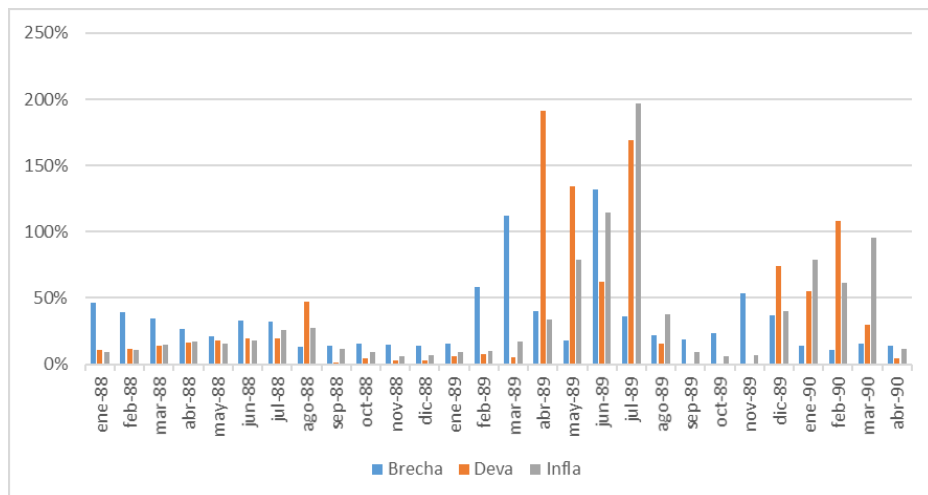
Como era de esperarse, durante la última dictadura la liberalización financiera y cambiaria, sustentada con endeudamiento externo, desaparece la brecha cambiaria que volverá a aparecer con la economía de guerra, producto del conflicto por Malvinas.

En la década de los 70s comienza a observarse un proceso de liberalización de los controles de cambio y de desregulación del sistema financiero a nivel global, agenda que se profundizará a lo largo de las décadas siguientes. Es en estas etapas, más cercanas en el tiempo, donde se producen grandes crisis financieras en la Argentina democrática. Repasaremos brevemente estas crisis, buscando relaciones con la gestión cambiaria y las posiciones tomadas por los distintos gobiernos.

### *La década perdida: los 80s y la naturalización de la lógica neoliberal*

En la década de los 80s, la escasez de las divisas para afrontar la abultada deuda externa heredada de la dictadura, sumado al aumento de las tasas de interés norteamericanas, generaron el marco perfecto para ingresar en un sendero inflacionario que será coronado con dos hiperinflaciones en 1989 y 1990. Notablemente, en esta etapa no se observan niveles de brecha cambiaria relevante. En un escenario de aguda crisis externa, la única forma de que no exista una brecha cambiaria relevante es que no se hayan implementado restricciones destacables a la compra de dólares por motivos financieros. Al poner la lupa sobre la primera inflación, encontramos algunas pistas que nos permiten imaginar los problemas generados en esta etapa. En el gráfico a continuación puede encontrarse la dinámica cambiaria e inflacionaria antes y durante la hiperinflación de 1989:

**Gráfico 2. Brecha, inflación y depreciación cambiaria en la hiperinflación del año 89.**



*Fuente: elaboración propia en base a datos de Frenkel & Damill.*

La brecha cambiaria, que en 1988 nunca superó el 50%, se mantuvo baja producto del esquema cambiario del momento. A grandes rasgos existían dos mercados: el comercial (donde se liquidaban las exportaciones primarias y parte de las industriales) y el libre (por donde se canalizaban todo el resto de las operaciones). De esta forma, las operaciones por motivos financieros estaban habilitadas e impulsaban el dólar libre, el cual impulsaba al alza el precio de todos los bienes y servicios transables que no pasaban por el dólar comercial. A fines prácticos, el esquema funcionaba de forma similar al de un tipo de cambio libre y unificado con retenciones a las exportaciones. Los dólares obtenidos por el Banco Central a raíz de las exportaciones en el mercado de tipo de cambio comercial eran vendidos en la ventanilla libre a fin de apaciguar la brecha. Al agotarse las reservas, el gobierno ve limitada su posibilidad de intervenir en el mercado y se dispara el dólar libre y la inflación. La renuncia de Sourrouille y la asunción de Pugliese implican la unificación y liberalización cambiaria que termi-

nan desatando una corrida cambiaria, una brusca devaluación y un proceso hiperinflacionario.

Varios autores de corte ideológico afín al entonces ministro de economía Sourrouille suelen poner el acento de la crisis inflacionaria (e híper inflacionaria) en la resistencia a la baja salarial de los sindicatos, el déficit fiscal y cuasi fiscal, y las expectativas o las corridas cambiarias orquestadas por el capital financiero. Lo cierto es que el esquema cambiario, en un contexto de bajísima disponibilidad de divisas y una creciente presión cambiaria, fue sumamente liberal: el gobierno radical no impuso un control de cambios restrictivo para las operaciones financieras. Sea por convicción teórica o por presiones de los sectores dolarizadores, el sesgo liberal de la política económica resulta asombroso.

### ***La convertibilidad: corralito, licuación de ahorros y dolarización de la riqueza***

Tras la crisis hiperinflacionaria, Argentina estabilizó los niveles de precios y su mercado cambiario a través del llamado “Plan de Convertibilidad” impulsado por el ministro Domingo Cavallo durante la presidencia de Carlos Menem. En el período en el cual rigió este plan no hubo brecha cambiaria, implicando una salida de capitales de magnitudes nunca antes vistas en nuestro país. Las divisas para sostener la dolarización de carteras durante estos años provinieron inicialmente de las privatizaciones, y luego del endeudamiento externo, tanto público como privado. El agotamiento de este esquema, donde gran parte del sistema bancario y de contratos estaba dolarizado, era inevitable.

Finalizando la década, la crisis asoma nuevamente con un gobierno radical al frente del poder ejecutivo, esta vez con un mercado cambiario libre, pero con cotización fija (el “uno a uno”). A diferencia de los 80s, resultaba imposible ajustar la economía mediante devaluaciones, lo que implicaba (junto a altos niveles de desempleo y desregulación laboral) una estabilidad de precios casi absoluta. Los intentos de ajustar fiscal y monetariamente llevaron a la Argentina a

un estancamiento estructural, creciente desempleo, pobreza e indigencia; sin embargo, la dolarización de carteras seguía a paso firme. Nuevamente brilla por su ausencia la alternativa de instaurar controles de cambio. El gobierno llega a imponer el “corralito” y el “corralón”, impidiendo sacar los depósitos de los bancos, pero no limita la libre convertibilidad. Tampoco lo hará el de Eduardo Duhalde, que opta por una megadevaluación combinada con pesificación. La acumulación de riqueza de los argentinos vuelve a foja cero. Se podría pensar que, de haberse desdoblado el mercado de cambios (o limitado la dolarización de carteras, con las implicancias referidas al mercado paralelo que ello hubiera conllevado), habría sido posible una salida de la convertibilidad sumamente menos traumática.

De esta forma, con pasividad en situaciones de extrema tensión financiera, se afianzan los cambios estructurales realizados durante la última dictadura: a pesar de las múltiples formas de crisis cambiaria que aparecieron en la Argentina, en ningún momento se pensó u optó por una restricción a la dolarización de carteras como supo hacerse en gran parte nuestra historia. Mientras en los claustros universitarios se discutía si el tipo de cambio debía ser de flotación pura, administrada o si debía existir un tipo de cambio fijo, la convertibilidad de la moneda nacional de turno a cambio de divisas de forma libre nunca se ponía bajo discusión. Las restricciones cambiarias habían pasado a ser una rémora de un pasado estatista y “olvidado”, mientras que los problemas (claramente) cambiarios que sucesivamente tumbaron gobiernos, se debían a hipotéticos “desbalances macroeconómicos”.

Vale destacar que el control de cambio implicaba la nacionalización de la riqueza financiera de forma compulsiva por parte del Estado. Se trataba de un enfrentamiento directo con las elites que buscan transnacionalizar su riqueza, y con clases medias que tras décadas de liberalización financiera demandaban acceder al sistema financiero internacional a través de la dolarización de sus ahorros. Veremos cómo, a diferencia de los gobiernos democráticos que los precedieron, el último gobierno de Cristina Fernández de Kirchner eligió la cons-

trucción económica soberana (con sus implicancias coercitivas anteriormente nombradas) como objetivo central de su segundo mandato, llevando la confrontación a niveles incómodos para parte de la población y del empresariado local. Estos últimos beneficiarios, incluso, del modelo liderado por la presidenta.

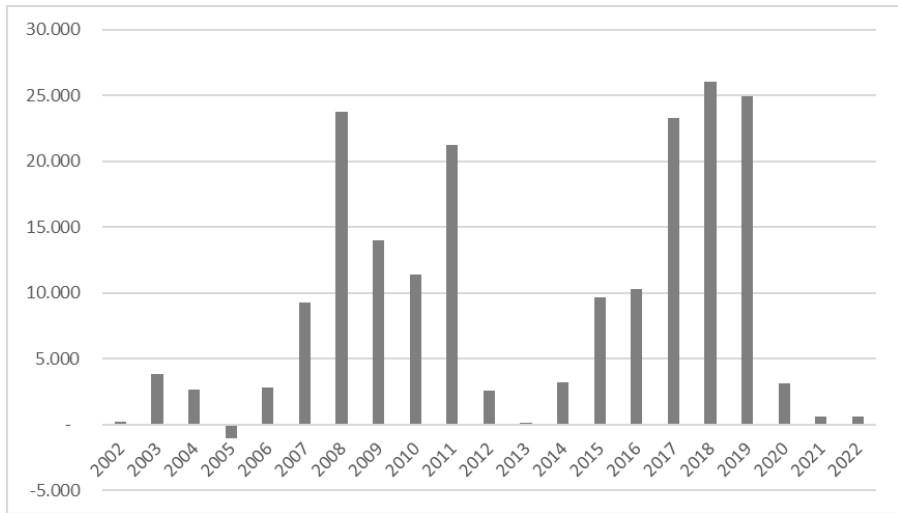
### *La postconvertibilidad y el resurgimiento de las políticas nacionales y populares*

Con la salida de la convertibilidad fija<sup>3</sup> y la licuación de los ahorros de los argentinos se inició una nueva etapa. Entre la crisis que derrumbó las importaciones y el salto de las exportaciones producto del aumento en los términos del intercambio, Argentina pudo sostener durante una década un esquema de convertibilidad libre con tipo de cambio administrado. Lentamente, pero a paso firme, la capacidad dolarizadora argentina retomó los altos niveles que supo tener en otras etapas, poniendo en jaque el crecimiento de la economía y la sostenibilidad del modelo distributivo nacional y popular. Si observamos la dinámica dolarizadora (expresadas en la formación de activos externos registrada por el BCRA), encontraremos que la misma comienza a ser relevante e incontenible a partir del año 2007. Tras cinco años de relativa estabilidad cambiaria, Argentina volvía a su dinámica tradicional.

---

<sup>3</sup> Insistimos en el concepto de libre convertibilidad. Si el Banco Central entrega dólares a cambio de pesos, sin distinción del origen, sea para mantener un determinado tipo de cambio o para administrarlo bajo flotación sucia, es un esquema de libre convertibilidad. Si parte de las operaciones, no pueden pasar por el mercado único y libre de cambios, hablaremos de controles cambiarios o parcial inconvertibilidad de la moneda.

**Gráfico 3. Formación de activos externos**



*Fuente: elaboración propia en base a datos del Informe de Política Monetaria de BCRA (s/f).*

Será en diciembre de 2011 cuando el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner decide cambiar estructuralmente el régimen cambiario vigente (prácticamente) desde el golpe de Estado del '76, y se restringe el acceso al mercado único y libre de cambios a las compras de dólares para atesoramiento, estableciendo el mal llamado “cepo cambiario”. Con dicha política, el gobierno justicialista nacional y popular echa por tierra 30 años de liberalismo y prioriza la acumulación y el consumo interno frente a la exteriorización de la riqueza de los sectores de la población más pudientes (incluso clase media con buen pasar, que representaba alrededor del 50% de las compras de dólares).

En lugar de realizar bruscas devaluaciones, ajustes o corralitos, se prioriza el sistema productivo interno al momento de utilizar divisas. Tal decisión, múltiples veces criticada por la aparición de un mercado paralelo y sus indeseables consecuencias, probó ser sumamente acertada. ¿Cómo podemos asegurarlo? La etapa siguiente, liderada por



un gobierno neoliberal en la cabeza de Mauricio Macri, cometerá los mismos errores que llevaron a las crisis del '89 y del 2001, demostrando que la administración cambiaria es la piedra angular del equilibrio macroeconómico y la distribución del ingreso.

### *El Neoliberalismo tardío: Macri y la vuelta a foja cero*

Mauricio Macri asumió en un contexto de moderada inflación y bajas reservas internacionales, pero con el nivel de endeudamiento externo más bajo de cualquier traspaso de gobierno en democracia. Los altos niveles de salarios, jubilaciones y consumo solo eran sostenibles en el tiempo gracias a la administración cambiaria que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner venía aplicando hace cuatro años.

La primera medida económica de Mauricio Macri fue la más significativa de todo su gobierno y, probablemente, la que definió su agotamiento. Cambiemos sacó el “cepo” (podemos afirmar que lo primero que buscó Mauricio Macri fue *cambiar* pesos por dólares, en eso han sido honestos). Es de destacar que existían múltiples voces en el ambiente económico justificando la medida (y no solo del *establishment*). La posibilidad de volver a los mercados internacionales de deuda le otorgaría al nuevo gobierno neoliberal un margen de maniobra muy superior al que pudo tener el último gobierno kirchnerista, y se esperaba que ello, en conjunto con políticas orientadas por un gobierno *market friendly*, no harían necesario volver a los tan denostados controles cambiarios. Se soñaba el regreso a los 90s, pero corrigiendo la falla (hipotética) que había terminado en crisis: existiría un esquema de tipo de cambio flotante.

La etapa macrista sintetiza mejor que cualquier otra la vigencia de la hipótesis acá planteada: el control de cambios era considerada una herramienta vetusta e ineficiente, y absolutamente superable mediante una correcta administración del régimen cambiario (fijo, flotante, etc.), pero la realidad de la economía argentina la volvió a imponer, incluso siendo solicitada desde los sectores más liberales y ortodoxos (el mismo FMI, por ejemplo).

El experimento cambiario duró lo mismo que la capacidad de endeudamiento externo de la Argentina. Desde diciembre de 2015 se inició un ciclo de creciente formación de activos externos financiado con deuda externa en divisas privada y pública. El mecanismo es sumamente simple: el gobierno toma deuda en dólares para luego venderlos en el mercado argentino o al BCRA a cambio de pesos (dólares que el mismo BCRA luego vendería). Los privados se hacen de activos en dólares mientras que los pasivos quedan en manos del gobierno. Algunos ganan, todos perdemos.

Más allá del proceso observado a lo largo de todo el gobierno, nuevamente se nos presenta una crisis sistémica autoinflingida por la poca decisión política. La férrea elección de no volver a implementar un control de cambios llevó al gobierno de Cambiemos a realizar, desde 2018, sucesivas devaluaciones, subas de tasas, *defaults* de deudas estatales en pesos y pedidos de préstamos inauditos a los organismos internacionales. Nada de ello fue suficiente para estabilizar el mercado cambiario. Una vez perdidas las elecciones de 2019, Cambiemos tuvo que restringir nuevamente el acceso al mercado cambiario para evitar un colapso total del sistema (sea bancario o hiperinflacionario).

Tanto en el caso del gobierno de Alfonsín como en la Alianza o en Cambiemos, instrumentar controles de cambio habría ido en contra de los intereses del bloque de poder que los sostenía, o incluso en contra de la ideología de sus votantes medios. Sin embargo, frente al arribo de una crisis sistémica, es notable que todos creyeron que para evitarlas era preciso hacer ajustes macroeconómicos (suba de tasa, ajuste fiscal, reforma laboral, jubilatoria, etc) y no limitar la dolarización de activos. No hay duda de que existen teorías económicas que buscan explicar este último fenómeno en base a supuestos desequilibrios que, al ser corregidos, evitarían la corrida contra el peso y estabilizarían la situación. Sin embargo, son teorías. En la búsqueda de resolver la hipotética (resaltamos “hipotética”) enfermedad, se olvidaron de lo más fácil: tratar el síntoma.

## Desafíos pendientes

El actual gobierno del frente justicialista ha heredado una economía catastrófica, no solo por los niveles salariales e inflacionarios, sino por una deuda externa imposible de afrontar, tanto con el sector privado como con el propio FMI. Al igual que a la salida de la dictadura, un breve período liberal demuestra ser suficiente para condicionar a los siguientes gobiernos por décadas.

Actualmente el control de cambios es una herramienta indiscutible y existieron ciertos avances en el direccionamiento del crédito, mayormente gestionado desde agencias estatales no bancarias (Ministerio de la Producción, por ejemplo). Sin embargo, aún existe un gran margen para expandir el sistema peso. Los bajos niveles de endeudamiento del sector privado argentino (los menores de Latinoamérica) ilustran las dificultades de conseguir financiamiento local en moneda nacional a mediano y largo plazo, tanto para inversiones productivas como para adquisición de viviendas. Este fenómeno se ve agravado por los altos niveles inflacionarios que dificultan el repago de los intereses con alta nominalidad<sup>4</sup>. Lamentablemente, la única manera de encarar esta dificultad financiera es otorgando crédito indexado, con el riesgo de que las fuertes variaciones de precios relativos de Argentina dificulten el pago por parte del deudor.

Asimismo, las herramientas de ahorro pueden ser mejoradas (mayor divulgación de los depósitos indexados) y las herramientas financieras pueden expandirse (activos *dollar linked*, ajustables por inflación, por tasa variable, etc.).

---

4 Ejemplificando: en una situación de estabilidad de precios, un crédito a tasa real del 2% implica el pago de 2% de intereses en un año, una carga absolutamente afrontable para cualquier privado. Si existe una inflación de 100%, una tasa del 102% será, en términos reales, similar a la antes planteada, sin embargo, implica que el deudor deberá pagar el 100% del crédito en un año, solo en concepto de intereses. Aunque el capital adeudado se va licuando con la inflación, la imposibilidad de afrontar el pago de intereses hace inviable el otorgamiento del crédito, aún en casos de tasa subsidiada (en el caso detallado, podemos pensar en una tasa del 80%, que no alcanza a cubrir la inflación y aun así resultaría impagable para el deudor).

Lamentablemente, nada de lo antedicho reemplaza al control de cambios y la imposición de la moneda propia por parte del Estado de forma coercitiva. Quedando pendiente un desafío mayúsculo de difícil solución: la existencia de un sistema bancario bimonetario, donde se aceptan depósitos en moneda extranjera y es posible comprar divisas con un par de *clicks*. Característica que nos acerca más a los países pequeños, con bajo entramado industrial y nivel de desarrollo, que a las grandes economías (incluso latinoamericanas) con aspiraciones industriales y tamaños relevantes.

Como hemos descripto a lo largo del capítulo, las monedas se corresponden con circuitos productivos y simbólicos políticamente soberanos, no siendo, jamás, productos de una libre elección de los ciudadanos cual consumidores de institucionalidad. De esta forma, a pesar de que haya experimentos liberales, los mismos, por sus mismos principios, resultarán incompatibles con una construcción monetaria estable o un sistema financiero que funcione como basamento del desarrollo. Incluso, aunque los mismo gobiernos nacionales y populares oscilen entre políticas monetarias financieras más o menos constructivas, el único camino posible para alcanzar nuestra moneda es a través de la reafirmación de nuestra soberanía, el impulso a la economía productiva y la inclusión de todos los argentinos y argentinas en el mismo, que es la forma esencial de construcción monetaria. Sea cual sea el gobierno de turno, las políticas en tal sentido siempre serán justicialistas.

## Referencias bibliográficas

- Abeles, M.; Pérez Caldentey, E.; Valdecantos, S. (2018). *Estudios sobre financiarización en América Latina*. CEPAL.
- Aidar, G.; Braga, J. (2019). Country-Risk Premium in the Periphery and the International Financial Cycle. *Inv. Econ vol.79 no.313 Ciudad de México jul./sep. 2020 Epub 22-Ene-2021*
- Akyuz, Yilmaz. (2014). “Internationalization of Finance and Changing Vulnerabilities in Emerging and Developing Economies”. UNCTAD. N° 217. [https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20143\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20143_en.pdf)
- Alami, Ilias. (2018). “On the terrorism of money and national policy-making in emerging capitalist economies” *Geoforum*, vol. 96.
- Banco Central de la República Argentina. (BCRA). (s/f). *Informe de Política Monetaria*. [https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe\\_politica\\_monetaria.asp](https://www.bcra.gov.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe_politica_monetaria.asp)
- Basualdo, E.; Barrera, M.; Bona, L.; González, M.; Manzanelli, P.; Wainer, A. (2020). *Endeudar y Fugar*. Siglo XXI Editores.
- Bortz, P. (2018) “Flujos de capital y endeudamiento externo: algunas reflexiones para América Latina”. En Aidar, G. & Braga, J. : *Estudios sobre Financiarización en América Latina*.
- Braun, O. (1977). *Comercio internacional e Imperialismo*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires, Argentina.
- Cohen, B. (2015). *Currency Power: Understanding Monetary Rivalry*. Princeton University Press.
- Davidson, P. (2002). *Financial Markets, Money and the Real World*. Edward Elgar Publishing Limited.
- De Medeiros, C. A. (2008). “Financial Dependency and Growth Cycles in Latin America”. *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 31, No. 1, pp. 79-99.
- Dodd, Nigel. (2014). “The Social Life of Money”. (2014). Princeton University Press.

- Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL). (1989). *El Control de Cambios en la Argentina: Liberación cambiaria y crecimiento*. Manantial Ediciones.
- FMI. (2014) Global Financial Stability Report
- Fragueiro, M. (2021). *Escritos sobre Moneda y Banca*. Manuel Belgrano Ediciones. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/fragueiro-final.pdf>
- Furtado, C. (1966). Desarrollo y Estancamiento en América Latina. *Desarrollo Económico*. Vol. VI n. 22-23.
- Graeber, D. (2011). *Debt: The First 5.000 Years*. Melville House Publishing.
- Hernández López, R. (2005). “La dependencia a debate”, *Latinoamérica*. N.40, pp. 11-54.
- Hudson, Michael. (2004) “The Archaeology of Money: Debt versus Barter Theories of Money’s Origins”. En L. Randall Wray, *Credit and State Theories of Money*. Edward Elgar Publishing.
- Ingham, Geoffrey. (2004). *The Nature of Money*. Polity Press Ltd.
- Ministerio de Economía (MECON). (s/f). *Portal de datos económicos*. <https://www.economia.gob.ar/datos/>
- Mitchell Innes, A. (1913), ‘What is money?’ *Banking Law Journal*, May: pp. 377–408.
- Kaltenbrunner, A.; Paineira, J. P. (2018) “Financierización en América Latina: implicancias de la integración financiera subordinada”. En Abeles, M.; Pérez Caldentey, E.; Valdecantos, S. (2018). *Estudios sobre Financiarización en América Latina*. CEPAL.
- Kaltenbrunner, A.; Pothis, L. (2017). “The US dollar’s continuing hegemony as an international currency: a double-matrix análisis”. *Development and Change*, vol. 48, Issue 4, pp. 663-691.
- Keynes, J. M. (2013). *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Vol. Five: *A Treatise of Money: The Pure Theory of Money*. Royal Economic Society.
- Knapp, G. F. (1924). *The State Theory of Money*. Mc Millan & Co Ltd.
- Malic, E.; Burgos, M. (2017). “La deuda externa en el Neoliberalismo tardío”. FLACSO. *Documento de Trabajo N°5*.

- Malic, E.; Santarcángelo, J. (2022) “Financiarización subordinada en América Latina: dolarización, endeudamiento externo e internacionalización de la riqueza”. *El Trimestre Económico*, v. 89, n. 356, p. 1033-1065, 3 out. 2022.
- Malic, E.; Maresso, P. (2015). “Flujos de capitales hacia América latina en el período 2003-2013. El rol de las agencias de riesgo crediticio”. *Trabajo N°69. CEFID AR*.
- Médici, F. (2020). “Financial instability in peripheral economies: an approach from the balance-of-payments constraint” *Journal of Post Keynesian Economics*.
- Olivera, J. H. G. (1983). “Dinero pasivo internacional y hegemonía monetaria”. *IDES*, Vol. 23, No. 89.
- Powell, J.; Alami, I.; Alves, C.; Bonizzi, B.; Kaltenbrunner, A.; Koddenbrock, K.; Kvangraven, I. (2021). “International Financial Subordination: A Critical Research Agenda”. *Review of International Political Economy*, 30:4.
- Rúa, Magdalena. (2019). “La fuga de capitales en América Latina (2002-2017)”. Tesis de Maestría. FLACSO
- Tavares, M. Da C. (1985). “A retomada da hegemonia norte-americana”. *Revista de Economía Política*, Vol 5, n°2. UFRJ.
- Tavares, M. Da C.; De Olivera, F.; Fiori, J.L.; Guimarães, J.; Cano, W.; Bacelar, T.; Nabuco, T. (2000). *Celso Furtado e o Brasil*. Editora Fundacao Perseu Abramo.
- Vernengo, M. (2006) “Technology, Finance, and Dependency: Latin American Radical Political Economy in retrospect”, *Review of Radical Political Economy*, vol. 38. Num. 4
- Vernengo, M.; Rochon, L-P. (2003). “State Money and the Real World: Or Chartalism and Its Discontents”. *Journal of Post Keynesian Economics*, Vol. 26, No. 1.
- Zeolla, N. (2021) “Dimensión nacional e internacional de la financiarización en América Latina: un estudio en base a Estados Contables de Grandes Empresas No Financieras de 2000 a 2015” Tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires.

Zeolla, N.; Bastourre, D. (2017). *Regulación de la cuenta de capital en un mundo financieramente complejo: la experiencia reciente de América Latina*. CEPAL: Estudios sobre Financiarización en América Latina.



# EL MODELO FINANCIERO LIBERAL Y LAS CRISIS ECONÓMICAS RECURRENTE

---

*Julián Zícari<sup>1</sup>*

En los últimos cincuenta años, Argentina aumentó su propensión a las crisis económicas y a la inestabilidad de manera inédita. Si en los 160 años que van entre 1860 y 2020 el país vivió 16 crisis económicas, representando un promedio de ocurrencia de una crisis cada 10 años, desde 1975 al fin del mandato de Macri el promedio bajó a una crisis a menos de cada seis años y medio, pues sucedieron allí 7 crisis, en esos 45 años. Dicho aumento a la propensión a las crisis no fue casualidad, sino que coincidió con el cambio de patrón económico ocurrido a mediados de la década de 1970 cuando en el país se impuso el modelo de valorización financiera. De esa manera, la Argentina sufrió crisis y colapsos económicos de manera recurrente, siendo visibles las relaciones entre la modificación del patrón de acumulación y la inestabilidad: la adopción de criterios liberales de desregulación, la apertura económica que priorizó al sector financiero por sobre el industrial, el endeudamiento sistemático del Estado, la especulación y demás elementos del coctel neoliberal fueron los responsables directos de todo ello, generando un modelo estructural para el caos.

---

<sup>1</sup> Investigador del CONICET. Doctor en Ciencias Sociales, Magíster y Especialista en Historia Económica. Licenciado en las carreras de Economía, Historia y Psicología y Filosofía. Docente en la UBA y la UNDAV.

En este sentido, decimos que este quiebre fue estructural por varios motivos: por empezar, porque implicó que el principal mecanismo de reproducción del capital se ligara a la fuga de capitales y al endeudamiento sistemático del Estado, algo que sería la principal característica de la economía argentina desde entonces y que atravesaría a todos los gobiernos y las estrategias económicas ensayadas. Además, porque dicha característica estructural sería la responsable de volver a la economía nacional más débil y vulnerable, por ello las crisis se desatarían sin importar qué rumbo económico se atravesara: uno que radicalizara el neoliberalismo, uno desarrollista o uno ligado a la protección del mercado interno y las mejoras distributivas (aunque existirían diferencias igualmente en esto). Por su parte, lo que no es menor, es cómo esto también se conjugó con otros elementos más, tales como el aumento de la pobreza sistemática y la insistencia por parte de las elites económicas del país para realizar las prácticas que el discurso neoliberal dicta, pues existe una relación entre la inestabilidad, las crisis, la desmejora económica y la prosperidad de las elites.

Es por ello que, dada la importancia que revisten estos entrelazamientos, este capítulo a dar cuenta de los vínculos existentes entre el modelo de valorización financiera y las crisis económicas recurrentes, buscando trazar una radiografía del asunto. Así el texto se dividirá en las siguientes secciones. Una primera en la cual se señalen los quiebres del patrón económico previo y las características de funcionamiento que adoptó el modelo económico neoliberal surgido a mediados de la década de 1970. Una segunda sección dedicada a repasar las crisis ocurridas en dicho tramo. Una tercera sección en la cual se buscará abordar cómo operaron las crisis económicas, tratando de señalar sus características centrales, aun las diferencias entre las tres grandes estrategias (la desarrollista, la neoliberal y la proteccionista). La cuarta sección intentará vincular tres puntos: la relación entre discurso liberal y la prosperidad del país, el aumento de la pobreza y la funcionalidad que han representado las crisis para los sectores de la elite económica. Finalmente, este capítulo cerrará con algunas conclusiones al respecto.

## **La irrupción del modelo de valorización financiera**

Como se mencionó en la introducción, a mediados de la década de 1970 irrumpió en Argentina el modelo de valorización financiera. Los motivos de dicha adopción respondieron tanto factores externos como internos, dado que operaron significativas mutaciones en la dinámica de funcionamiento del capitalismo.

Con respecto a las condiciones externas se pueden mencionar varios elementos que se estaban desarrollando en el mundo. Uno de ellos tiene que ver con el agotamiento del patrón de producción fordista, el cual se basaba en la producción de bienes homogéneos, con tareas repetitivas y esfuerzo físico, a nuevas técnicas de producción como el toyotismo, que se caracterizaron por producir bienes diferenciados, estándares flexibles, sin acumular stocks y priorizando el diseño o los aspectos terciarios más que los secundarios. Estas mutaciones se complementarían con lo que se llamó la “tercera revolución industrial”, en la cual la robótica, el microchip, productos sintéticos y de mercadeo también implicaron nuevas pautas de acción económica. Debemos sumar, además, tal vez lo que fuera central en todo ello, que fue el eclipse de la era industrial y el paso a una creciente financierización de la economía en la cual cuestiones productivas e industriales dejaron de ser priorizadas para que cobrara más peso todo lo referido a préstamos, intereses, deuda, venta a crédito y fuga de capitales; deviniendo las cuestiones especulativas, financieras y bancarias cada vez más importantes.

Estos cambios y procesos, por su parte, fueron acompañados por tres elementos más que modificaron la situación económica mundial en la década de 1970. Uno de ellos se refiere al fin de los acuerdos económicos que habían regido desde finales de la segunda guerra mundial, generando así la caída del orden surgido en Bretton Woods, lo cual obligó a reformular el sistema de reglas internacionales. A esto mismo se agregaría el shock petrolero de 1973, que favorecía el au-

mento de la liquidez mundial, la baja de las tasas de interés y el fácil acceso al crédito externo, hasta entonces muy cerrado y difícil de conseguir. En este sentido, como consecuencia de todo esto, se produciría un tercer elemento ligado a que, a partir de entonces, los países del tercer mundo podrían acceder a préstamos externos como nunca antes. Así, las naciones periféricas modificarían sus pautas de funcionamiento dadas las mutaciones señaladas.

Para el caso argentino, el impacto de los elementos externos recién mencionados se combinaría con otros elementos internos, en especial por las condiciones que se conjugaron en el país por aquel entonces: por un lado, por los fuertes ajustes que implicó en la economía nacional el shock petrolero de 1973 y la posterior explosión ligado a él que fue la crisis del llamado Rodrigazo en 1975; aspectos que sin dudas trastocarían significativamente la economía del país (Restivo y Dellatorre, 2005). Por otro lado, a dichos impactos y a la mutación de los procesos descriptos se sumaría un aspecto central como fue la irrupción de la última dictadura militar, la cual se propuso modificar profundamente a la sociedad argentina. No casualmente llamaron a su gobierno “Proceso de Reorganización Nacional”.

En este caso, para transformar la dinámica de funcionamiento social y política del país, los militares se habían propuesto transformar de manera extrema las formas de accionar hasta entonces vigentes. Jorge Rafael Videla, quien gobernó durante los cinco años en el que se produjeron los principales quiebres, explicó claramente en el libro de entrevistas que tuvo con el periodista Ceferino Reato cuáles eran los objetivos que se habían propuesto realizar:

Nuestro objetivo era disciplinar a una sociedad anarquizada: volverla a sus principios, a sus cauces naturales. Con respecto al peronismo, salir de una visión populista, demagógica, que impregnaba a vastos sectores; con relación a la economía, ir a una economía de mercado, liberal. Un nuevo modelo, un cambio bastante radical; a la sociedad

había que disciplinarla [...] Queríamos también disciplinar al sindicalismo y al capitalismo prebendario (Reato, 2012, p. 159).

La lógica del accionar militar para modificar a la sociedad argentina buscó transformar la morfología social al quebrar el modelo económico industrial vigente que, según los miembros de las Fuerzas Armadas, hacían posible el llamado “populismo peronista”. Según ellos, una economía protegida y bajo un patrón industrialista les daba mucho poder a los sindicatos, garantizaba el pleno empleo y otros beneficios, los cuales presionaban permanentemente para obtener mejoras salariales y distributivas, todo lo cual eran las bases sociales que le daban fuerza al movimiento peronista y al conflicto social. Entonces, la ecuación era sencilla según esto: debía ser necesario destruir dicho patrón mercadointernista e industrialista donde, para poder hacerlo, habría que realizarlo a través de un plan sistemático represivo que garantizara el disciplinamiento social y así habilitar el cambio de rumbo económico. El nuevo modelo, entonces, no sería otro más que la implantación del neoliberalismo en el país<sup>2</sup>.

Las herramientas para modificar los esquemas de funcionamiento económico argentino fueron varias. Una de ellas, quizás la más importante, fue el brutal proceso de endeudamiento y el aliento total a la especulación financiera. Debemos decir que el Estado argentino no utilizó el reciente acceso al crédito externo para profundizar y acelerar el proceso de industrialización o resolver sus crónicos problemas de balance de pagos, sino que fue utilizado para financiar la fuga de capitales, la dolarización de activos, la concentración económica y modificar los esquemas de rentabilidades sectoriales. El endeudamiento, entonces, no operó como una palanca para el desarrollo, el crecimiento ni para aumentar las capacidades productivas del país, sino todo lo contrario.

Otra herramienta que actuó de manera complementaria en todo esto fue la reforma financiera de 1977 porque, a partir de esta y los

---

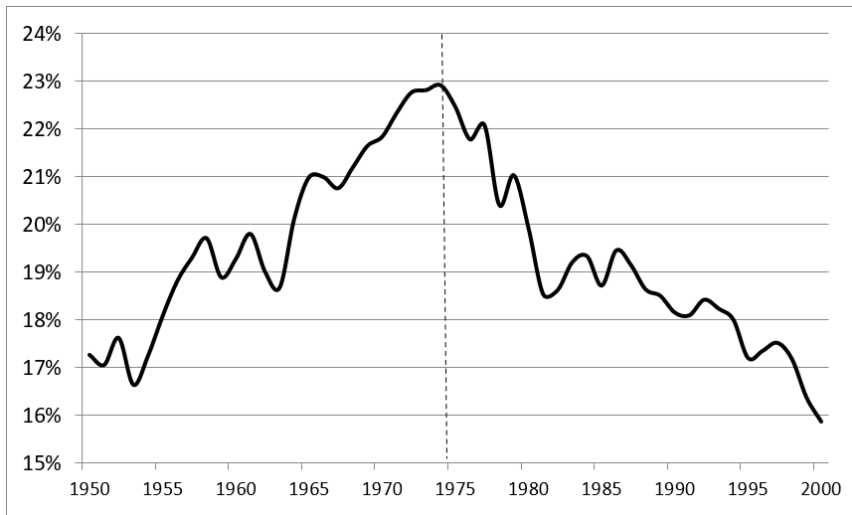
<sup>2</sup> Un desarrollo sobre estos puntos, con citas y declaraciones de los protagonistas y altos mandos, puede encontrarse en Zicari (2023).

nuevos cambios mencionados sobre cómo se transformaron las lógicas económicas en el mundo, se dio una inversión de las jerarquías y relaciones entre producción industrial y finanzas. Antes de la reforma era -de alguna manera- el sector financiero el que subsidiaba al industrial, ya sea por las tasas interés reales negativas (dado que las tasas de financiamiento resultaban casi siempre por debajo de la inflación) o por la obligación de orientar el crédito a la producción (gracias al sistema de banca nacionalizada). En cambio, después de la reforma de 1977 estos postulados quedaron alterados: fue el sector industrial el que pasó a estar preso del sistema financiero, ya sea porque las tasas de interés reales se volvieron positivas (con la liberalización, fue una de las pocas variables que logró quedar siempre por arriba de la inflación) y porque ahora la riqueza nacional comenzó a ser direccionada en créditos para la especulación, el consumo y la deuda.

Todo ello, además, se combinó con políticas de apertura económica, apreciación cambiaria y de aliento a la especulación que le quitaron los beneficios que hasta entonces tenían las actividades industriales. Consecuentemente, se generó un profundo y sostenido proceso de desindustrialización de la economía argentina. Entonces, el quiebre productivo que implicó el Rodrigazo y las políticas económicas de la última dictadura son difíciles de negar.

Si se lo mira a la distancia, es indudable que el peso del sector manufacturero en la economía tuvo un antes y un después allí. Cuando se consideran los 50 años que van entre 1950 y 2000 se ve de manera clara el corte simétrico exacto: durante los 25 años que duró la segunda fase de la era manufacturera, aún con dificultades, la industria tendió a ganar protagonismo y participación en el PBI argentino (gráfico 1). Sin embargo, a partir de 1975, en los 25 años siguientes se observa el proceso exactamente inverso: lo que había costado años construir, en muy poco tiempo fue destruido (el derrumbe industrial fue especialmente notorio en el lustro 1975-1980, donde se observa una caída que hizo retroceder a las manufacturas a niveles de participación de más de 20 años atrás).

**Gráfico 1: Participación de la intermediación financiera en el PBI (1950-2000)**



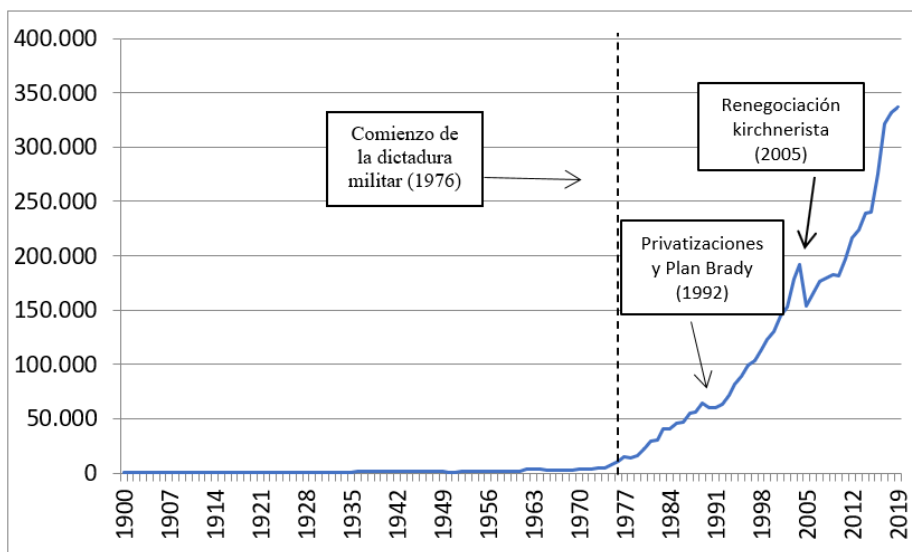
*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central (BCRA, s/f) y el Ministerio de Economía (MECON, s/f).*

Es que como se dijo, la nueva modalidad de apropiación del excedente económico dejó de estar centrada en la producción manufacturera, el desarrollo industrial o las políticas productivas, y pasó a basarse en los mecanismos financieros. El cambio de precios relativos implicó un nuevo esquema de rentabilidades sectoriales en el cual, con la liberalización de las tasas de intereses, el endeudamiento sistemático al cual fue sometido el Estado y la subordinación a los esquemas neoliberales; resultaba mucho más rentable especular bajo distintos tipos de modalidades (con ganancias extraordinarias, fáciles y a corto plazo) que “arriesgarse” a invertir en producir en el sector real de la economía (con ganancias medias, más inciertas, de mediano y largo plazo).

Tal vez el mecanismo de especulación financiera más importante de todos haya sido el de prestarle dinero al Estado, porque a partir de

la dictadura el endeudamiento estatal fue un fenómeno que no paró de crecer, asumiendo una dinámica realmente abismal, siendo entonces otros de los grandes quiebres y herencias del gobierno militar. Si se hace analizar los 119 años que atraviesan todo el siglo XX hasta 2019 (gráfico 2), veremos que los años siguientes a la dictadura refieren al crecimiento sistemático del endeudamiento estatal, bajo un modelo de deudo-absorbencia especialmente acentuado.

**Gráfico 2: Evolución de la deuda estatal argentina en millones de dólares (1900-2019)**



*Fuente: Elaboración propia en base a datos de Ferreres (2010) y el Ministerio de Economía (MECON, s/f).*

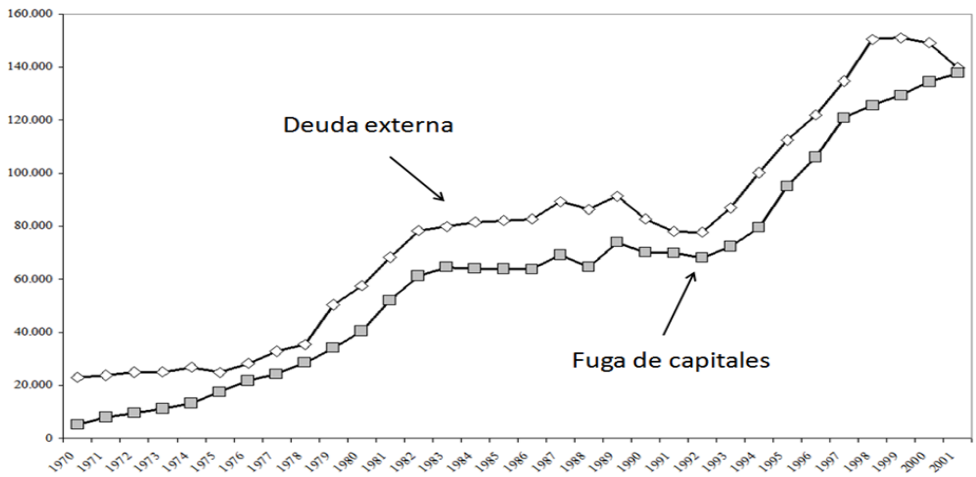
Lo interesante, de todos modos, es saber observar qué posibilidades abrió el crecimiento abismal de la deuda estatal. Con dicho crecimiento, los prestamistas del Estado, una vez que ya realizaban sus ganancias, quedaban frente a dos opciones: o bien volverle a prestar al Estado esos fondos o utilizarlos para comprar divisas y fugarlas. Todo



dependerá de las expectativas que tengan, siendo este el punto central de todo el entramado económico, pues si suponen que el gobierno no pagará en el futuro (por ejemplo si lo consideran “populista”, se preocupan por el nivel de déficit fiscal o acaso tienen expectativas de que el tipo de cambio pueda subir) utilizarán sus ganancias para comprar dólares u otras divisas, y con eso sacarlas del circuito económico. Ya sea a cajas de seguridad en el país, al exterior o con los nuevos mecanismos de huida de capitales que se propagaron en el mundo, como los paraísos fiscales. Las corridas cambiarias, bancarias, el fin de los préstamos o la percepción de “sobreendeudamiento”, como veremos, suelen ser los disparadores más importantes de las nuevas formas de irrupción de las crisis económicas en la era de la Valorización Financiera (VAFI). Incluso, algunos autores han llamado a estas formas de actuar por parte de los grandes agentes financieros como “golpes de mercado” en los cuales opera un disciplinamiento de estos agentes por sobre los gobiernos de modo inaudito.

De todos modos, lo que terminaba de quedar claro es que el nuevo modelo económico funcionaba a partir de mecanismos de VAFI en los cuales es más rentable y práctico prestarle dinero al Estado (o alguna otra forma especulativa similar) que invertir en producción. A su vez, en él existe un vínculo estructural entre las nuevas lógicas financieras de fuga, especulación y el endeudamiento al Estado, demostrando ser, en el fondo, lo mismo (gráfico 3). Así, la lógica de “endeudar y fugar” sería una característica central hacia adelante y que representaría a la economía argentina, más allá de qué tipo de estrategia económica decidieran llevar a cabo los diferentes gobiernos: una desarrollista, una proteccionista o una que acentuara el neoliberalismo; en todas ellas la deuda y la fuga serían inclementes.

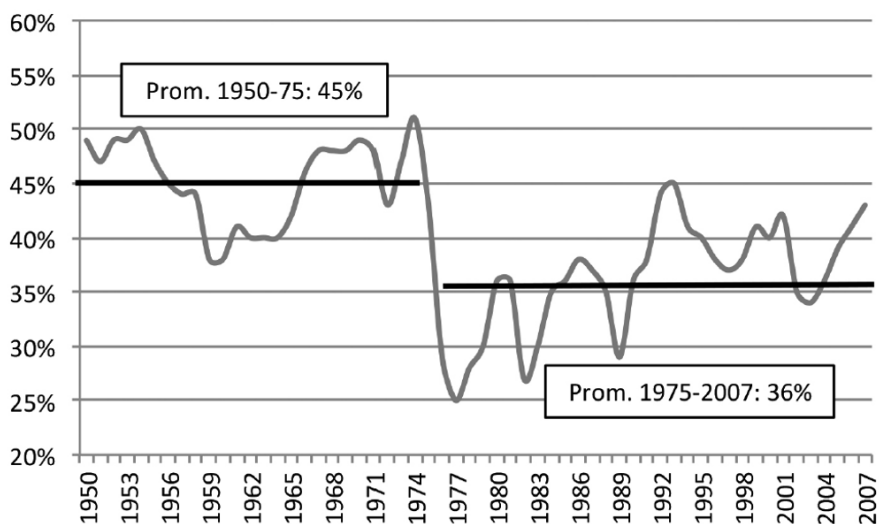
**Gráfico 3: Evolución de la deuda externa y de la fuga de capital (1970-2001)**



Fuente: Basualdo (2006).

El patrón económico neoliberal, sostenido entonces en los procesos financieros, de endeudamiento, fuga de capitales y la desindustrialización del país también afectaría fuertemente a las pautas distributivas. En efecto, el gráfico 4 ilustra muy bien esto porque si durante la segunda fase la Industrialización por Sustitución de Importaciones (1950-1975) la participación de los trabajadores en el ingreso nacional marcó un promedio del 45%, con picos en torno al 50% durante los gobiernos peronistas, esto se modificaría fuertemente con la irrupción del neoliberalismo. En este caso, a partir del último golpe de Estado se hace nítida la irrupción de un nuevo esquema distributivo, con un promedio del 36% para los 30 años siguientes, lo que significó que los sectores empresariales pudieron captar esa mayor riqueza.

**Gráfico 4: participación asalariada en el PBI y sus promedios (1950-2007)**



*Fuente: elaboración propia en base a datos de Cepal (2007)*

En síntesis, podemos comprobar cómo el neoliberalismo implicó fuertes cambios productivos, distributivos, de deuda y de aliento a especulación financiera y la fuga de capitales. Amén, como veremos en el próximo apartado, a la inestabilidad y a generar crisis económicas. Avancemos hacia allí.

## **Las crisis económicas durante el modelo de valorización financiera**

En la introducción de este trabajo señalamos que la Argentina tiene un largo historial de crisis económicas. Es necesario señalar que todas ellas tuvieron el mismo desencadenante: los problemas en el sector externo de la economía. Ello ocurrió en las seis crisis sufridas durante el Modelo Agroexportador (1866, 1873, 1885, 1890, 1913 y 1930); las cuatro ocurridas durante las crisis de la era de Industrialización

por Sustitución de Importaciones (1952, 1959, 1963, 1975); y también en las seis existentes durante la Valorización Financiera (1981, 1989, 1995, 2001, 2008 y 2018/19).

En cada modelo económico el problema externo se expresó de distintas maneras. Durante el régimen Agroexportador los descambios ocurrían por perturbaciones ocurridas fuera del país (caída de precios internacionales, interrupción del comercio, suba de las tasas de interés externas, retracción de inversiones, etc.), que terminaban por afectar a los motores expansivos y la actividad local. En la era industrialista los problemas estuvieron ligados a los ahogos productivos y la suba de la demanda de importaciones para el desarrollo y el agotamiento de las divisas por ello, que es algo que los ciclos de *Stop and Go* tan bien explican (junto con la llamada restricción externa). No obstante, desde la era neoliberal las crisis no tuvieron nada ver que con los fenómenos previos, sino con las vulnerabilidades del sector financiero: deuda externa, corridas bancarias, fuga de capitales, saltos cambiarios, dolarización de carteras y ataques especulativos. En todas ellas esto fue lo central, más allá del modelo o estrategia económica que estuviera vigente en cada momento (desarrollista, proteccionista o liberal). Aunque, como veremos, existirían diferencias que marcaremos más adelante.

De esta manera, lo que fue la eterna vulnerabilidad argentina debida a la falta de divisas se vio fuertemente agravada por la alta demanda de dólares en el último tiempo, conllevando batallas cambiarias y bancarias sucesivas, en las cuales el sector financiero ocupó un rol clave. Para entender esto, repasemos lo sucedido en cada una de estas crisis.

Así, si la dictadura militar fue la principal responsable en realizar el quiebre hacia un nuevo patrón económico, también sería la primera en pagar las consecuencias de ello, pues sus postulados de liberalización económica serían el huevo de la serpiente para la inestabilidad y las crisis económicas, sucediendo una tras otra en su gobierno. Las batallas contra el modelo económico de la dictadura empezaron

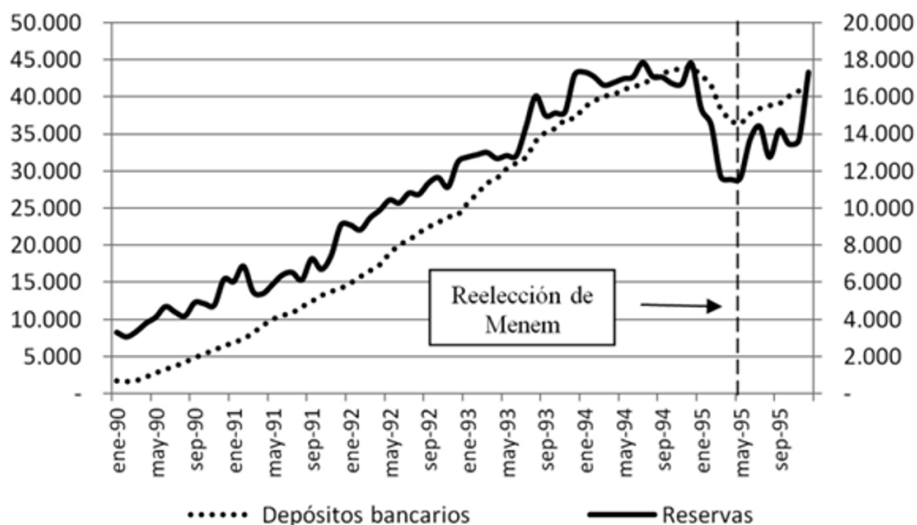
en enero de 1980, cuando las corridas bancarias -producto de la reforma financiera de 1977- eran cada vez más duras ante la creciente desconfianza sobre las maniobras que estaban realizando los bancos argentinos. Fue así que en marzo de 1980 se produjo la quiebra de varios de esos bancos -la más famosa fue la del Banco de Intercambio Regional-, lo cual implicó que la crisis bancaria se entrecruzara también con ataques especulativos contra el peso. No obstante, luego de la quiebra de varios bancos y financieras, esas corridas bancarias parecieron tranquilizarse a mediados de ese año, pero inmediatamente se producirían nuevos ataques especulativos: esta vez por el atraso del dólar que producía la llamada “tablita” cambiaria, que se intuía que explotaría cuando se hiciera el cambio de mandato dentro del gobierno militar. Ello implicó corridas cambiarias y nuevos ataques especulativos durante el tramo final de 1980 y principios de 1981. Aun cuando se hicieron varios *shocks* devaluatorios (en febrero de 1981 se devaluó un 11%, en abril un 33% y en junio un 38%), el caos no se detuvo en todo ese año. A una crisis bancaria y luego una cambiaria, se sumaría la guerra de Malvinas y finalmente una crisis de deuda que agravaría todo aún más (1982). No hubo devaluación que pudiera corregir el desbalance externo y así el dólar no tuvo techo, agudizándose el desastre: vino el *default*, la derrota de la guerra y la estatización de deudas; con ello, el descontrol cambiario continuó y fue un motor descomunal de la inflación: si la suba de precios fue de 104% en 1981, esta pasó a 164% un año después, para continuar hasta 343% en 1983. Desde enero de 1980 a julio de 1983 pasaron 42 meses de ataques especulativos.

Con el renacimiento de la democracia en 1983, la presidencia de Raúl Alfonsín se encontró con el peso agobiante del endeudamiento externo dejado por la dictadura, junto con una caída de precios externos casi permanente. Por más que se hubieran ensayado varios planes de ajuste y de estabilización, la falta de dólares y la desconfianza no pararon de presionar. El modelo desarrollista aplicado por Sourruielle a mediados de 1985 -si bien fue inicialmente exitoso para

bajar la inflación- en poco tiempo mostraría sus límites estructurales: descuidar el peso de la deuda externa, la falta de dólares y los demás mecanismos de valorización financiera. Fue así que en diciembre de 1988, frente a la incertidumbre que generaba la elección presidencial próxima y las débiles reservas del Banco Central para controlar el dólar, comenzaron las corridas y ataques especulativos que presionarían al punto de desencadenar dos hiperinflaciones ese año y casi una tercera poco después. Entre medio hubo saqueos, muertos, fuga de capitales, levantamientos militares, devaluaciones, incautación de depósitos, *defaults* y caos permanente. La situación logró calmarse recién en abril de 1991 con el lanzamiento de la convertibilidad. Entre el comienzo de las corridas y la estabilización pasaron 28 meses.

La crisis del Tequila de 1995 fue una crisis de divisas menos violenta que las anteriores, con apenas “seis meses” continuos de ataques especulativos. Todo ello ocurrió cuando en diciembre de 1994 se devaluó la moneda en México, generando un fuerte efecto de “temor y contagio” en la Argentina: empezaron a caer los depósitos bancarios que se fueron transformando en dólares provistos por el Banco Central, el cual fue perdiendo reservas ininterrumpidamente; mientras duró la desconfianza, la fuga de capitales y los ataques especulativos. Sólo la confirmación del triunfo electoral de Menem pudo frenar eso. Desde que se desencadenó esa crisis en diciembre de 1994 y hasta mayo de 1995 la incertidumbre fue la regla, mientras se evitaba el *default* y la devaluación. El modelo neoliberal menemista había pasado la prueba y logrado sobrevivir. No obstante, los costos para el país fueron muy altos: cayó la actividad económica, el desempleo subió hasta el 18%, aumentó la pobreza, quebraron miles de empresas, se realizaron varios ajustes en el gasto, se perdieron el 18% de las reservas y el 34% de los depósitos bancarios (gráfico 5).

**Gráfico 5: Total de depósitos bancarios (izq.) y Reservas del Banco Central (der.) (1990-1995)**



*Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA (s/f).*

Para fin de la década de 1990 el país ya estaba agotando su capacidad de tomar deuda compulsivamente. El peso argentino, producto de la convertibilidad, estaba cada vez más atrasado, amén que la situación social se deterioraba día a día: el peso del modelo neoliberal y del endeudamiento ya estaba tocando un límite. Frente a la incertidumbre financiera en octubre de 2000 se produjeron las primeras corridas, agravadas por la renuncia del vicepresidente. Luego, al año siguiente, existieron otros tres grandes ataques especulativos donde sucedió lo mismo: en marzo, julio y noviembre las corridas cambiarias se transformaron en bancarias (gráfico 7). Allí el procedimiento fue similar a lo ocurrido antes: se retiraban los depósitos de los bancos, se los transformaban en dólares y así se los sacaba del sistema. Frente al *stress* bancario, la situación colapsó y se la buscó atender temporalmente en diciembre de 2001 con el “corralito”. Sin embargo, estas restricciones

bancarias fueron la gota que rebasó el vaso: vinieron los saqueos, el caos y la renuncia del presidente, luego ocurrió un *default* y una fuerte devaluación en la cual se quiso devaluar inicialmente un 40% (llevando el dólar de un peso a \$ 1,40), y no obstante, la presión de los ataques especulativos hizo que la devaluación terminara posteriormente en el orden del 300%. La paz cambiaria llegó en agosto de 2002, 22 meses después de haber ocurrido la primera corrida.

**Gráfico 7: Reservas internacionales (eje der.) y depósitos bancarios (eje izq.) (ambos en mil.) (ene – nov 2001)**



*Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA (s/f).*

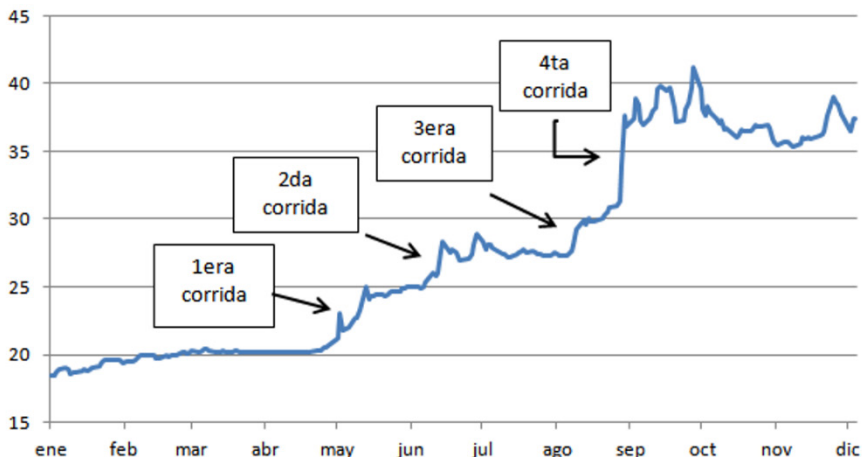
Si bien la salida de la crisis de la convertibilidad permitió poner en marcha un nuevo modelo económico -especialmente desde 2003- basado en la protección del mercado interno y la distribución de los ingresos, en el año 2008 la Argentina sufrió otra crisis económica producto de un doble efecto: por un lado, una cuestión local, como fue el conflicto entre el gobierno y sectores agropecuarios; por el otro, por la crisis financiera internacional que conllevaría a la caída de *Lehman's*



*Brothers*. Ambos procesos implicaron perder reservas al por mayor durante un lapso que duró un año y medio (de marzo de 2008 a septiembre de 2009), aunque no hubo explosión, *default* ni devaluación descontrolada aquí. Con todo, sin perder el control de la situación y “ganando” las batallas de todos esos meses, el resultado final igualmente implicó altos costos económicos para el país, la economía y las reservas del Banco Central.

Muchos de los antecedentes previos volverían a ocurrir con la crisis macrista de 2018-19. Allí, durante el gobierno de Cambiemos, se volvió a adoptar un modelo neoliberal muy fuertemente dependiente del endeudamiento externo. Sin embargo, cuando se cortó dicho financiamiento externo por el abuso en la toma de deuda, comenzaron en abril de 2018 los ataques contra las reservas del Central, en las que hubo 4 corridas cambiarias en apenas meses que fueron haciendo saltar el valor del dólar durante 2018 (ver gráfico 8). Al año siguiente, en 2019, hubo dos corridas más (en marzo y agosto), que fueron indomables y que volvieron a hacer subir el tipo de cambio. Hasta que no se aplicó, primero, el cepo en septiembre, y luego el “supercepo” en octubre de 2019, en esos 18 meses existieron seis corridas, pérdida frenética de reservas del Central (financiadas con el dinero del FMI) y una devaluación superior al 300% (el dólar pasó en ese lapso de casi 20 pesos a los 63). Igual que antes, los costos para el país de todo este proceso fueron muy altos: hubo un *default*, crisis, caída económica, disparada de la pobreza y quiebra de miles de empresas, mientras que a la postre el país quedaría endeudado por décadas.

**Gráfico 8: Evolución del precio del dólar a lo largo de 2018**



*Fuente: elaboración propia en base a datos del BCRA (s/f).*

Habiendo repasado las seis grandes crisis económicas ocurridas en los últimos años ya estamos en condiciones de analizar mejor y sacar algunas conclusiones significativas sobre su dinámica y cómo funcionan, notando algunas diferencias según el tipo de estrategia seguida (desarrollista, neoliberal o proteccionista). El próximo apartado se encargará de ello.

## **Las crisis económicas y el modelo de valorización financiera**

Hemos visto que durante la valorización financiera han ocurrido seis grandes crisis, las cuales han sido revisadas. Hacer esto nos servirá para tomar lecciones y obtener una mejor comprensión del fenómeno. Así, sabemos que en cuatro de las crisis relatadas (1981, 1989, 2001 y 2018-19), más allá de las devaluaciones y los sacrificios realizados, ninguno de estos elementos pudo controlar el tipo de cambio o frenar las corridas bancarias y cambiarias por sí solo o de manera absoluta. Todas ellas desembocaron en *defaults*, aceleraciones inflacionarias y

grandes aumentos de la pobreza. Por su parte, los ataques especulativos, un fuerte rol del sector bancario –que contagió y aceleró las corridas–, las presiones devaluatorias y el final del financiamiento externo se conjugaron también de manera similar en todas ellas. Igualmente, vale resaltar que las dos únicas crisis que “salieron bien” (1995 y 2008), o que al menos fueron las menos dolorosas (ya que pudieron contener las presiones devaluatorias del mercado sin caer en *default*), no obtuvieron sus triunfos de manera gratuita: en ellas también hubo corridas, pérdidas de reservas, caída económica, desmejora social y mucha incertidumbre.

El cuadro 1 nos permite resumir muchos de los elementos presentes en las diferentes crisis del neoliberalismo. Allí vemos que las contiendas y corridas cambiarias durante estas seis crisis demostraron tener una duración promedio de casi dos años (casi 23 meses), siendo el Tequila la más corta de todas, pues duró “solo” seis meses. Lo llamativo de esto es que si consideramos los 40 años que van entre 1980 y 2020, notaremos que durante esos 480 meses, en al menos 136 el país estuvo sujeto a corridas cambiarias, bancarias y ataques especulativos (el 28,33% del tiempo). Es decir, más de once años. En todas estas crisis existió, además, pérdida de reservas, caída de depósitos y deterioro social, como también, en general, grandes aumentos de la pobreza. En dos crisis existieron incautación de depósitos (1989 y 2001), en tres hubo quiebras bancarias (1981, 1995 y 2001) y en cuatro se produjo un *default* de la mano de una megadevaluación (1981, 1989, 2001 y 2018/19). Solo dos, aun pagando un alto costo, evitaron tanto el *default* como devaluar (1995 y 2008).

**Cuadro 1: Características de las diferentes crisis del neoliberalismo**

	<b>Comienzo de las corridas</b>	<b>Finalización de las corridas</b>	<b>Meses de duración</b>	<b>Resultado cambiario</b>	<b>Resultado bancario</b>	<b>Resultado de las reservas internacionales</b>	<b>Otros resultados</b>
1981/82	Enero 1980	Julio 1983	43 meses	Sucesivos saltos cambiarios	Corridas y quiebras bancarias	Pérdida de casi todas	Default y aumento de la pobreza
1989	Diciembre 1988	Abril 1991	29 meses	Descontrol absoluto	Corridas e incautación de depósitos	Pérdida total	Default y aumento de la pobreza
1995	Diciembre 1994	Mayo 1995	6 meses	Sin devaluación	Caída ininterrumpida, quiebras bancarias	Caída ininterrumpida	Aumento de la pobreza
2001	Octubre 2000	Agosto 2002	22 meses	Devaluación del 300%	Corridas, quiebras e incautación de depósitos	Fuerte pérdida	Default y aumento de la pobreza
2008	Marzo 2008	Septiembre 2009	18 meses	Sin devaluación	Caída de depósitos	Pérdidas moderadas	Desmejora social
2018/19	Abril 2018	Octubre 2019	18 meses	Devaluación del 300% y control de cambios	Caídas moderadas de depósitos	Fuerte pérdida	Default y aumento de la pobreza

*Fuente: elaboración propia.*

Existen varios elementos analíticos que podemos agregar, señalando que en todas estas crisis los elementos financieros fueron los centrales: corridas bancarias, cambiarias, pérdida de reservas, defaults, ataques especulativos. Es decir, no se trataron de crisis de desarrollo productivo como sucedía en la era de la Industrialización por Sustitución de Importaciones, en la cual el ahogo externo se producía ante la falta de divisas por el alto consumo de bienes importados para sostener el proceso de crecimiento manufacturero, sino que las crisis ahora son hijas de la vulnerabilidad y su desencadenamiento estuvo enteramente ligado a cuestiones financieras y especulativas. A su vez, notamos dos tipos de desencadenantes para las crisis: shocks externos (como en el Tequila de 1995 y la crisis de *Lehman's Brothers* en

2008) como también lógicas endógenas, estas últimas referidas -valga resaltarlo una vez más- a cuestiones financieras. Así, en las crisis, en general, convergen la falta de dólares producida por una triple sangría de divisas que se ha vuelto estructural: por el pago constante de la deuda externa, la fuga de capitales y los déficits comerciales. Estos procesos, a su vez, como hemos visto, en gran medida se sostienen temporalmente gracias al endeudamiento sistemático del Estado (ver gráfico 1), como ocurrió en los tres grandes ciclos de toma de deuda del país, la dictadura (1976-1983), los gobiernos de Menem-Alianza (1989-2001) y el macrismo (2015-2019). Es importante mencionar que, en estos periodos, el endeudamiento jamás fue utilizado para aumentar las exportaciones, garantizar el repago de la deuda o promover el desarrollo productivo del país, sino para la especulación financiera. Sin embargo, una vez que se interrumpió el endeudamiento vinieron los colapsos: corridas, devaluaciones, golpes de mercado, *defaults* y explosiones sociales. También cayó la actividad, se licuaron los salarios y aumentó la pobreza y la desigualdad, sin haber en el largo plazo para el país crecimiento económico sino inestabilidad macroeconómica permanente.

Vale la pena señalar que no importó la estrategia económica ensayada (si fue de corte desarrollista, proteccionista o neoliberal), en todos los casos se desencadenaron crisis económicas y existieron ataques especulativos y fuga de capitales. Aunque, debemos aclarar, no todas las estrategias económicas resultaron igual, pues la mitad de esas seis crisis económicas fueron provocadas y generadas por la aplicación de pautas económicas neoliberales: 1980/1983, 2001 y 2018/19. En estas tres experiencias la liberalización total y la desregulación fueron las que terminaron por favorecer la vulnerabilidad económica, la fuga de capitales, abusaron del endeudamiento hasta terminar en colapsos. Es decir, fueron hijas de la propia torpeza y gestación que las prácticas liberales conllevan. La única salvedad que tal vez se pueda realizar es que en 1995, frente al duro contexto externo del Tequila, la Argentina no haya desencadenado una crisis mayor y solo tuviera

seis meses de corridas cambiarias y bancarias: aquí se podría decir que el país logró seguir siendo asistido con créditos desde el exterior (sin haber agotado su ciclo de endeudamiento) y que la crisis si bien no terminó de explotar (con una devaluación y default), sí lo hizo en términos de caída productiva, quiebra de bancos, suba abismal del desempleo y la pobreza. El modelo desarrollista solo desembocó en una crisis: la hiperinflación de 1989, la cual en gran medida se debió a la caída de los precios externos y la incesante sangría de dólares implicados en atender el servicio de la deuda y la fuga de capitales. Así, sin dólares y en un clima de creciente incertidumbre, la situación fue sumamente débil y precaria, quedando lista para ser arrasada frente a los ataques especulativos. En cambio, el modelo proteccionista sufrió una sola crisis (2008), la cual fue generada esencialmente por el impacto externo de la crisis internacional. Es decir, si bien perdió reservas internacionales, sufrió ataques especulativos incesantemente durante un año y medio y tuvo una ligera recesión; la situación no pasó a mayores: no hubo devaluación, *default*, la situación social se resintió muy levemente y la recuperación posterior fue espectacular. Por lo tanto, claramente, se podría decir que fue la estrategia económica más óptima para surcar la situación y la que menos vulnerabilidad ofreció.

Dicho esto, igualmente, vale decir que aquí solo estamos considerando a las corridas cambiarias y ataques especulativos ligados a las crisis, pues existieron entre medio de esos años muchas otras batallas que no estamos considerando: la fuga de capitales parece no tener fin y solo se hace más clara cuando se intensifica, pues, en verdad, la fuga nunca se detiene. Es decir, durante la era de la Valorización Financiera neoliberal se corre el riesgo de sufrir ataques especulativos y golpes de mercado de modo prácticamente permanente, sin que esto tenga nada que ver con el desenvolvimiento económico, sus fundamentos o la producción, siendo entonces otro gran motivo para que falten las divisas y aumente la vulnerabilidad en el país.

El pensamiento ortodoxo suele negar la existencia de los golpes de mercado argumentando que la compra de divisas por parte de los

agentes económicos es algo normal y esperable, pues es una forma de incrementar o proteger su capital, lo que no tendría nada de llamativo. Sin embargo, en dicho razonamiento desaparecen diez elementos importantes que se ven facilitados por los componentes centrales de la estructura económica argentina.

Los diez elementos que nos permiten hablar de goles de mercado son: 1) la altísima concentración de la cúpula empresarial del país que, además de controlar los niveles de precios, inversiones, mercados y la capacidad de ahorro (las 200 más grandes explican el 20% de las ventas del PBI) (Castellani y Gaggero, 2017), son las que puedan tener las ganancias extraordinarias y los recursos suficientes para desatar las corridas contra el peso; 2) en el mismo sentido, pero con un ángulo diferente, se observa un cuadro todavía más agudo con respecto a la provisión de divisas, ya que la concentración del comercio exterior argentino es todavía más abismal: las 200 empresas más grandes controlan el 65% de las exportaciones, lo que les permite tener un manejo de las divisas, tasas de liquidación y capacidad de incidencia fenomenal en el mercado de cambios; 3) se vislumbra una obsesión dolarizadora por parte de las clases altas y la elite empresarial del país, lo que hace que un puñado de empresas, en su voracidad por adquirir dólares, puedan desatar comportamientos en manada o saltos cambiarios difíciles de amortiguar; 4) con una concentración como la mencionada, además, es posible que pudiera existir coordinación entre los grandes actores económicos; 5) lo que hace que sus acciones no sean neutrales en términos económicos, sino que por su peso y por el volumen de sus compras se puedan modificar en gran medida las variables macroeconómicas, forzando la existencia de nuevas dinámicas económicas pretendidas por ellos; 6) las corridas que derivan en golpes de mercado no refieren al accionar cotidiano de la economía, sino a los momentos de especial intensidad de las expectativas de los agentes, donde existen cambios abruptos en los comportamientos cambiarios y bancarios; 7) los golpes de mercados muchas veces no se basan en factores objetivos sobre la economía, sino sobre el diagnóstico ideológico y la

presión de unos pocos actores para volcar la situación a su favor; 8) los golpes de mercado son un mecanismo esencialmente sociopolítico, más que “simplemente económico”, con el cual intervienen determinados grupos de poder bajo premisas muy concretas y objetivos específicos; 9) no implican un accionar de agentes atomizados sino lógicas de grupo y de poder para lograr el disciplinamiento social; 10) responden a mecanismos de despojo y acumulación en el largo plazo, con efectos estructurales, sin ser posible de reducir al simple comportamiento microeconómico.

En conclusión, la experiencia económica reciente muestra claramente que la idea de tener un “dólar libre” (sin restricciones cambiarias), menores controles y regulaciones, sólo sirvió para crear incertidumbre, fugar divisas, presionar a los gobiernos y generar golpes de mercado, siempre desencadenando en crisis económicas. Por todo esto, entonces, más que seguir alentando las herramientas que provocan el caos en el país, es mejor promover otros esquemas económicos que garanticen la estabilidad, el crecimiento y la acumulación de reservas, como podrían ser otros modelos económicos. Sin embargo, ello no sucede ni las elites alientan tal cosa. Avancemos mejor en este asunto para entender sus razones.

## **Inestabilidad económica y la elite económica: una funcionalidad entre la “libertad” y la pobreza**

En el último apartado se buscó analizar las crisis económicas y su vinculación con la desregulación y liberalización financiera. Así señalamos que la adopción de los criterios liberales y la falta de controles eran en parte responsables de la inestabilidad económica. Aun cuando esto pueda ser muy claro, resulta llamativo que las elites económicas, más que apuntar entonces en la dirección de promover mayores herramientas estatales para evitar las crisis y la inestabilidad recurrente, plantean exactamente lo contrario, reclamando permanentemente para tener mayores “libertades” económicas, quitar las restricciones y controles para tener un Estado débil y reducido, con un tipo de cam-



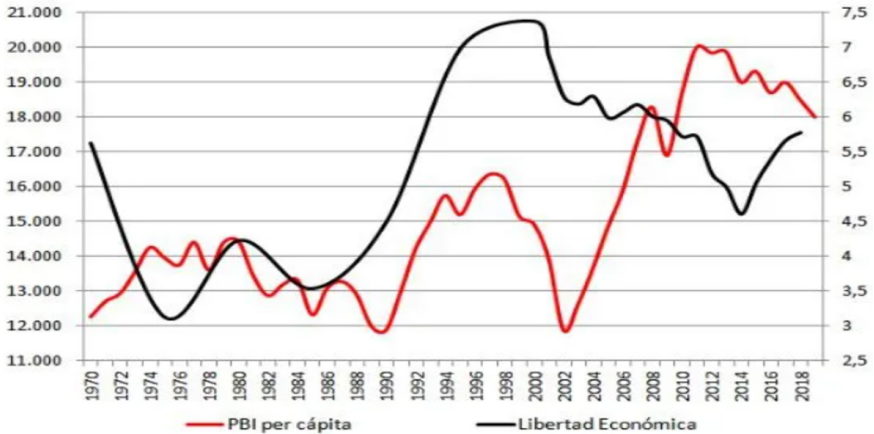
bio “libre”. Es decir, suelen alentar los presupuestos del neoliberalismo, convirtiendo a tal doctrina en su propio discurso.

En este sentido, el fundamento de esto es, según proclaman, el tener una certeza: que la mayor libertad económica conduce a un mayor crecimiento. Suponen, de este modo, que la intervención estatal es de por sí mala y que ella limita a la economía, dado que oprimiría al sector privado y, por ende, restaría potencialidades para que empresas y consumidores alcancen sus puntos óptimos. Sin embargo, la contrastación empírica de esta premisa en la historia económica argentina niega sistemáticamente que ello ocurra. Veamos por qué:

Si se consideran los últimos 50 años de vida económica nacional (1970-2020) no encontraremos nada de lo que se suele afirmar, sino, más bien, lo contrario. Por ello mismo, si muchos defensores del libre comercio creen que “achicar el Estado es agrandar la nación”, y con ello alientan procesos de desregulación, privatización de empresas públicas, apertura económica y quita de controles para que los agentes económicos ganen más “libertad”, veremos que eso no se cumple. Cada vez que ocurrió eso, el país no creció como auguraban, sino todo lo opuesto: la economía se redujo y nuestra nación aumentó su propensión a los colapsos económicos, volviéndose más frágil, pobre y desigual.

Para considerar esto, tomemos como indicador de desregulación el “índice de libertad económica” que construye el Instituto Fraser, el cual realiza una medición para la gran mayoría de los países de acuerdo a los parámetros liberales desde 1970 en adelante. Dicho índice se construye a partir de cinco puntos a evaluar: 1) Tamaño del gobierno; 2) Sistema legal y derechos de propiedad; 3) Moneda sana; 4) Libertad de comerciar internacionalmente; 5) Regulaciones. Todo ello según las valoraciones y concepciones del universo neoliberal.

**Gráfico 9: Índice de libertad económica y PBI per cápita (1970-2020)**



*Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Fraser para el índice de libertad económica (s/f) y Maddison para el PBI per cápita.*

Según los resultados que nos ofrece el gráfico 9, que compara la desregulación y el PBI *per cápita* argentino, notaremos que la realidad desmiente categóricamente las premisas liberales, existiendo prácticamente una relación inversa entre “libertad económica” y crecimiento. Para ello, abordemos los últimos 50 años en función de cuatro etapas económicas:

La primera es el lustro que va entre 1970-1975. Allí la “libertad económica”, según el Instituto Fraser (s/f), cayó un 45%, dado que su índice pasó de 5,63 puntos a 3,13. Sin embargo, en igual tramo, el PBI per cápita creció un 13%, lo que implicaría un claro rechazo del planteo desregulacionista.

La segunda etapa es la de hegemonía liberal más clara, que abarcó los años 1975 a 2001, con una desregulación económica prácticamente continua, y en la cual la “libertad económica” se duplicó entre puntas (el índice argentino pasó de 3,13 en 1975 a 6,86 en 2001). Desgraciadamente, el desempeño de nuestro país durante esos años

fue deplorable: la economía no creció absolutamente nada, sino que incluso cayó un 12%, retrocediendo a los valores de la década de 1970.

Es decir, a pesar de que hubo una importante recuperación durante la primera mitad de la década de 1990, esto no se debió a las políticas de liberalización, sino a tres factores muy concretos: el endeudamiento sistemático del Estado (que permitió el ingreso de fondos externos para ampliar el gasto de forma irrestricta e irresponsable), el uso de los recursos obtenidos tras la venta de las empresas privatizadas (que también se utilizaron para pagar la fiesta menemista de los 90s) y los excelentes precios externos que hubo durante la primera mitad de dicha década.

No obstante, cuando en la segunda mitad de los 90s los precios externos comenzaron a caer, no hubieron más empresas para vender y el endeudamiento sistemático finalizó, sólo quedó la liberalización financiera que desembocaría en la terrible crisis del 2001 y que hizo perder todo lo que se pudiera haber ganado durante la primera mitad de esa década en términos de producto.

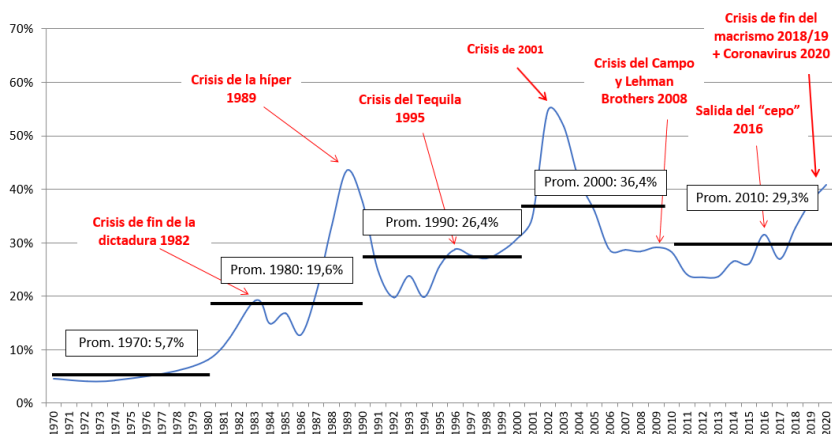
Por ello mismo debe quedar claro que durante ese tramo nunca hubo crecimiento económico auténtico, sino más bien fuertes caídas debido a las crisis económicas que generó la volatilidad financiera, para luego asistir a breves recuperaciones. Es decir, el liberalismo no trajo a nuestro país ni crecimiento ni desarrollo, sino tan solo penuria y fragilidad.

La tercera etapa a considerar vuelve a desmentir categóricamente las ideas neoliberales, pues desde el 2002 al 2014 el índice de libertad económica argentina se redujo un 25%, no obstante, el PBI per cápita tuvo un muy fuerte crecimiento, al expandirse un poderoso 52% en dicho tramo, siendo otro cachetazo empírico para la teoría liberal. Así, como vemos, la protección del mercado interno no solo es ideal para surcar las crisis económicas como señalamos en el apartado anterior, sino una excelente comprobación de que las recetas de liberalización económica no funcionan.

En este sentido, la última etapa marcará otro rechazo más a los presupuestos que analizamos, puesto que, como nos marca el gráfico, durante el último lustro el índice de libertad económica volvió a crecer. No obstante, el producto argentino no tuvo el mismo recorrido: primero pasó a estancarse para luego comenzar a caer hasta finalmente desembocar en la crisis del macrismo dada la garrafal liberalización económica realizada allí. Lo que vuelve a desmentir que la ecuación “libertad económica = crecimiento económico” sea verdadera, sino más bien confirma lo contrario.

Hemos visto, entonces, que desde la década de 1970 en el país aumentó fuertemente la inestabilidad económica y la propensión a las crisis económicas, mientras que el desempeño económico (apoyado en las ideas del neoliberalismo) no hizo crecer el producto, ocurriendo lo opuesto. Repasado esto, ahora preguntémonos qué ocurrió con la pobreza en el mismo plazo. El gráfico 10 nos permite resumir bastante de lo visto hasta ahora.

**Gráfico 10: Población bajo la línea de la pobreza (1970-2020)**



*Fuente: elaboración propia en base a datos del Indec, Ferreres (2010), Cifra-CTA y el Observatorio Social de la UCA.*

La información que ofrece dicho gráfico es dolorosa pero no sorprende, porque en la Argentina desgraciadamente nos hemos acostumbrado a convivir con niveles muy altos de injusticia social. El último medio siglo no ha sido otra cosa más que una fábrica de acumular pobres.

En efecto, los niveles de exclusión en los últimos 50 años del país (1970-2020) han señalado valores de pobreza estructurales cada vez más altos. En la década de 1970 la pobreza promedio fue de 5,7%, aunque ya en la década siguiente prácticamente se triplicó (o más) al pasar al 19,6%. En la década de 1990 volvió a crecer al ser del 26,4%, mientras que en la década del 2000 el salto volvió a registrarse al establecerse en niveles de 36,4%. En todas las décadas el número de pobres no paró de crecer en su promedio. La única excepción fueron los últimos 10 años, en donde el promedio se ubicó en valores igualmente desgraciados del 29,3%. Es decir, se vuelve a comprobar que el modelo de protección del mercado interno y distribución de ingresos fue el más óptimo no solo para sobrellevar las crisis económicas producto del impacto internacional, sino también la mejor manera para generar una caída prácticamente permanente de la pobreza, especialmente durante los años kirchneristas (2003-2015), pues fue el único momento en que se logró quebrar el impulso ascendente y estructural del aumento de la pobreza.

Tras analizar todo esto, la pregunta central es por qué creció tanto el número de pobres. Y la respuesta, si miramos el gráfico, parece ser muy concreta: debido al número recurrente de crisis económicas que ha vivido este país. Es que las crisis económicas son, por sobre todas las cosas, mecanismos de transferencia de ingresos, donde algunos sectores pierden riqueza y otros se la apropian. Así cada crisis dejó un mayor número de excluidos, pero niveles de concentración económica mayores: pobres cada vez más pobres, pero ricos cada vez más ricos.

En todos los casos observamos lo mismo: cada vez que irrumpió una crisis económica, el número de pobres tendió a crecer. Después, brevemente, al salir de las crisis y a vivir cierta “normalidad” o recuperación económica, ese número tendía a descender, pero sin volver a

los valores previos. No obstante, además, como las crisis económicas han sido tan recurrentes, la pobreza empezó a ubicarse en pisos cada vez más altos, adquiriendo ya una lógica estructural de excluidos a esta altura muy difícil de bajar en donde volver a aspirar a los niveles de la década de 1970 parece una añoranza imposible.

Esta terrible historia nos enseña tres cosas si queremos bajar la pobreza, estando ambas mutuamente relacionadas. La primera es que es condición indispensable dejar de padecer crisis económicas, ya que estas son la verdadera fábrica de crear pobres, como fuimos viendo. La segunda es que esas crisis y el aumento de la pobreza se producen por los saltos cambiarios, pues cada vez que sube el dólar aumenta la canasta de los alimentos haciendo que muchas personas caigan bajo la línea de la pobreza.

El tercer aspecto es de alguna manera la contracara de los otros dos, ya que, si las crisis económicas han sido una verdadera “fábrica de pobres”, también son una “fábrica de ricos”. Pues como dijimos antes, las crisis económicas son un gran mecanismo de transferencia de ingresos con el cual algunos sectores se ven perjudicados (los que caen en la pobreza y la exclusión) y otros favorecidos (los grupos de elite que, crisis tras crisis, concentran su patrimonio). Es que si han existido tantas crisis es porque ha existido un grupo social poderoso al que ello le convino.

En este sentido, el paso del tiempo ha demostrado que las clases altas carecen de un modelo de desarrollo para ofrecer: solo buscan un patrón de reproducción y acumulación de su capital individual, pero sin ser esto suficiente para que el país pueda crecer en conjunto sostenidamente en el largo plazo, amplíe sus capacidades productivas o pueda superar o igualar el ritmo de expansión de los países centrales. Para ellas, aun con la postración y el estancamiento económico del país, su programa económico y modelo de acumulación puede serles igualmente funcional y rentable. Por ello no tienen necesidad de demandar crecimiento, desarrollo, estabilidad ni distribución de la riqueza, proteger el mercado interno o aumentar las exportaciones, sino al contrario. Un país quebrado, endeudado y frágil es su mejor negocio.

Las elites económicas no han dejado de atar su prosperidad económica individual al éxito económico del capitalismo nacional, sino que han desvinculado su acumulación de ello. Mientras el país, en las últimas décadas, se alejó del desarrollo o del robustecimiento de sus capacidades productivas, los sectores económicos más altos lograron ampliar la concentración de sus capitales. Así, su interés central se ha reducido simplemente a dolarizar sus ganancias y fugarlas. En donde la repetición de las crisis económicas se debió, entre otras cosas, a la funcionalidad que le generaron al poder económico concentrado y porque, también, las crisis han funcionado como un instrumento para el disciplinamiento social y como un arma para presionar al poder político. De este modo, existiendo actores tan poderosos que se benefician con el caos, la posibilidad de que la Argentina se aleje de la inestabilidad económica se reduce.

### **Conclusión: Crisis económicas, inestabilidad y liberalización financiera**

A lo largo de este capítulo hemos buscado mostrar la fuerte relación existente entre el modelo liberal de valorización financiera y las crisis económicas, así como también señalar algunas de sus consecuencias. Para ello intentamos mostrar las características centrales de funcionamiento de la irrupción del modelo neoliberal en el país a mediados de la década de 1970, el cual se caracterizó por quiebres muy notorios en términos distributivos, productivos, de deuda y de fuga de capitales.

En este sentido, la adopción del predominio del sector financiero, la liberalización y el fuerte peso del endeudamiento en la Argentina fueron los que terminaron de agravar los desequilibrios del sector externo y la carencia de divisas. Fueron así combinándose elementos para producir incesantemente crisis económicas en el país, consolidando a la inestabilidad como marca de funcionamiento crónica. Según vimos, lo central de la ocurrencia de las crisis ahora estuvo vinculado fuertemente con la cuestión financieras: corridas bancarias, *defaults*, fuga de capitales, sobreendeudamiento, dolarización,

### **Características de las crisis de la VAFI**

- Los elementos financieros son los centrales: corridas bancarias, cambiarias, pérdida de reservas, defaults, ataques especulativos.
- Dos tipos de desencadenantes: shocks externos y lógicas endógenas
- Triple sangría de divisas estructural: pagos de deuda externa, fuga de capitales y déficits comerciales.
- La lógica endógena es insostenible por la triple sangría y solo el endeudamiento sistemático logra temporalmente compensarla.
- El endeudamiento no se usa jamás para aumentar las exportaciones, garantizar el repago de la deuda o promover el desarrollo productivo, sino solo para la especulación financiera.
- Una vez que se corta el endeudamiento viene el colapso: corridas, devaluaciones, golpes de mercado, defaults y explosiones sociales.
- Cae la actividad, se licuan los salarios y aumenta la pobreza y la desigualdad.
- No hay crecimiento económico sino inestabilidad macroeconómica permanente.

ataques especulativos y devaluaciones. En todos los casos, se repitió una y otra vez lo mismo. Incluso llegamos a señalar que de los 40 años transitados entre 1980 y 2020, el país estuvo 136 meses bajo corridas bancarias, cambiarias y ataques especulativos (el 28,33% del tiempo), representando un total de más de 11 años.

Según vimos, las crisis económicas impactaron en el país bajo las tres grandes estrategias de acción económica ensayadas, aunque funcionando de manera muy desigual: pues cuatro de las seis crisis ocurrieron, justamente, cuando mayor radicalidad se les dio a los postulados neoliberales (1980/83, 1995, 2001 y 2018/19). Estas crisis (con la sola excepción de 1995) fueron todas hijas de los procesos de apertura, desregulación, endeudamiento y aliento a la fuga capitales, demostrando claramente que el modelo neoliberal no solo produce pésimos resultados económicos, sino que lleva al caos de modo permanente. El rumbo desarrollista, de manera similar, también desembocó en la terrible crisis hiperinflacionaria de 1989, que trajo graves consecuencias para el país: el descuido de la restricción externa, la subestimación del endeudamiento y la fuga de capitales fue la clave. En cambio, el modelo proteccionista y de distribución de ingresos fue el más óptimo a la hora de atravesar los adversos y duros impactos externos.



Por su parte, hemos buscado relacionar la cuestión de las crisis económicas recurrentes con tres fenómenos más. Uno de ellos se refiere al constante pedido de tener mayor “libertad” económica por parte de las elites en el país, pero señalando que ello implicó un camino de mayor vulnerabilidad y caída económica. Por ello, nos sirvió para mostrar que la predica liberal está muy lejos de ser un camino para el desarrollo o el crecimiento económico, sino que, más bien, conlleva a todo lo contrario. En segundo lugar, señalamos que existe una muy fuerte vinculación entre las crisis económicas recurrentes y el aumento de la pobreza, ya que han sido las crisis las verdaderas máquinas de crear pobres, pues estas son, por sobre todas las cosas, un gran mecanismo de transferencia de ingresos.

Por último, como tercer punto, señalamos que la recurrencia y los perjuicios de las crisis económicas no son una casualidad, sino que ambos se entrelazan en un elemento que pocas veces se le presta atención: señalar que hay actores que se benefician con las crisis y la inestabilidad. Es así que, si las crisis operan como una verdadera “fábrica de pobres”, también operan como una “fábrica de ricos”, pues ellas les permiten a los sectores de elite acceder a una mayor concentración económica y patrimonial. Los sectores económicos del país, como dijimos, no ambicionan el desarrollo, tener un mercado protegido, aumentar las capacidades productivas, tecnológicas o industriales. Incluso tampoco les interesa el crecimiento económico o la estabilidad, sino que su principal ambición es dolarizar sus ganancias y patrimonios y luego fugarlos.

En síntesis, hemos buscado señalar que las crisis económicas son un problema central en la economía nacional y que sus causas, funcionamiento y características están fuertemente ligados al modelo económico del cual emergen. Por eso, mientras no se modifiquen las características estructurales de la economía argentina y se siga apostando por el modelo liberal, desgraciadamente, las crisis económicas y la inestabilidad crónica continuaran azotándonos.

## Referencias bibliográficas

- Basualdo, E. (2006). *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Castellani, A.; Gaggero, A. (2017). “La relación entre el Estado y la élite económica” en Pucciarelli, A. & Castellani, A. (Coords.) (2017). *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Cepal (2007). *Distribución funcional del ingreso en la Argentina, 1950-2007*. Serie Estudios y Perspectivas, N° 44.
- Ferreres, O. (2010). *Dos siglos de economía argentina*. Norte y Sur: Buenos Aires.
- Instituto Fraser. (s/f). *Economic Freedom*. <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom>
- Ministerio de Economía. (MECON). (s/f). *Portal de datos económicos*. <https://www.economia.gob.ar/datos/>
- Reato, C. (2012). *Disposición final. La confesión de Videla sobre los desaparecidos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Restivo, N.; Dellatorre, R. (2005). *El Rodrigazo, 30 años después. Un ajuste que cambió el país*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Zícari, J. (2023). “La palabra del industrícida. La política industrial y comercial de Martínez de Hoz a través de sus libros de memorias”. En prensa.
- Zícari, J. (2020). *Crisis económicas argentinas. De Mitre a Macri*. Ediciones Continente: Buenos Aires.

# AUTONOMÍA, DEPENDENCIA O ENTREGA: EL ENDEUDAMIENTO EXTERNO EN LOS TRES PROYECTOS HISTÓRICOS DE PAÍS

---

*Itai Hagman<sup>1</sup> y Ulises Bosia<sup>2</sup>*

## **Introducción: tres proyectos históricos de país**

Tal como desarrollamos en profundidad en un trabajo precedente (Hagman, 2017), a lo largo de la historia pueden identificarse tres proyectos históricos que se disputan la hegemonía de la Argentina. Si bien toda etiqueta es perfectible, elegimos denominarlos liberalismo, desarrollismo y nacionalismo popular. Al hablar de proyectos históricos, pensamos en una categoría que:

Da cuenta no solo de la forma en que se articulan aspectos estructurales y alianzas de clases, sino también acción política, es decir subjetiva, de los y las protagonistas de los acontecimientos. Un proyecto histórico requiere anclarse

---

1 Itai Hagman es Licenciado en Economía (UBA) y maestrando en Economía Política (FLACSO). Es docente universitario (UBA y UNDAV). Es diputado nacional por la CABA desde 2019 en el bloque del Frente de Todos, donde es secretario de la Comisión de Presupuesto y Hacienda y de la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento y Control de la Gestión de Contratación y de Pago de la Deuda Exterior de la Nación. Es dirigente del Frente Patria Grande y director de la Fundación Igualdad.

2 Ulises Bosia es magíster y especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA) y profesor de Enseñanza Media y Superior en Filosofía (UBA). Coordina el Instituto Democracia dentro de la Fundación Igualdad. Es docente a nivel medio y terciario. Trabaja como jefe de despacho del diputado Itai Hagman. Es militante del Frente Patria Grande.

en una determinada estructura económica y social, y necesita articular una determinada alianza de clases, pero también requiere de una voluntad colectiva, de liderazgos políticos, de ideas fuerza, de construcción de mitos, de mística popular y de procesos de movilización y disputa política que siempre están abiertos, sus recorridos son contingentes y sus resultados inciertos (*Ibid.*, p. 95).

La identificación de un proyecto histórico liberal no genera controversias importantes, sino que, por el contrario, es un denominador común que aparece recurrentemente a lo largo de la historia de las teorías económicas heterodoxas, de las ciencias sociales argentinas y del pensamiento político nacional. Tanto en tiempos del modelo Agroexportador, con el que se estableció la forma principal de integración del país al mercado mundial a finales del siglo XIX; como también en el último cuarto del siglo XX, cuando mediante el terrorismo de Estado se inició la reversión del proceso de Industrialización por Sustitución de Importaciones que se había desplegado en las décadas anteriores, la hegemonía del proyecto histórico liberal es un dato poco discutido. Lo mismo sucede con los cuatro años de gobierno de Cambiemos, entre 2016 y 2019, período en el que se intentó reconstruir nuevamente una hegemonía neoliberal, posibilidad que fue impedida, tanto debido a las contradicciones intrínsecas de la gestión económica macrista como, sobre todo, por la tenacidad de la resistencia popular y la capacidad de articulación política del campo nacional-popular.

En cambio, la distinción entre un proyecto histórico desarrollista y uno nacional-popular no goza de la misma unanimidad. Por este motivo, es preciso decir algunas palabras sobre cada uno de ellos, teniendo siempre presente que las fronteras entre proyectos históricos no siempre son rígidas, sino que se modifican y mixturán de acuerdo a las circunstancias históricas que se analicen. De hecho, cada uno de los tres proyectos históricos, en nuestra opinión, debe ser pensado como una suerte de “tipo ideal” para la comprensión de los conflictos

de nuestro pasado, la interpretación de las tensiones de nuestro presente y la proyección de caminos posibles para nuestro futuro.

Cuando hablamos de “desarrollismo”, si bien el concepto remite directamente a las corrientes que surgieron históricamente después del golpe de Estado contra Perón, particularmente a partir de la llegada de Arturo Frondizi a la presidencia, consideramos que es posible generalizarlo para identificar a todos aquellos proyectos que impulsaron la industrialización del país conducida por una alianza social liderada por la gran burguesía, aliada con el capital extranjero, dando lugar a formas de industrialización bajo el signo de la dependencia. Se trata de un programa que, en sus primeras formulaciones históricas, surgió para dar una respuesta a la crisis del modelo agroexportador en los años 30, pero desde el seno de una oligarquía que había transitado un proceso de diversificación de sus actividades hacia la industria. Ya iniciada la Segunda Guerra Mundial, el “Plan Pinedo”, presentado en 1940 por el gobierno del presidente Ortiz, fue quizás la primera expresión programática consumada de la nueva orientación económica favorable a un giro hacia cierto nivel de industrialización, a un incipiente crecimiento del mercado interno y a un nuevo rol para el Estado nacional.

Además de este precedente, también diversos planteos fundamentales del pensamiento estructuralista -que también surgía en aquellos años-, aportaron a la formulación de este proyecto histórico, muchos de los cuales también influyeron ampliamente en el pensamiento nacional-popular. Por un lado, la identificación del carácter periférico de nuestro país, acompañado por la crítica del uso oligárquico de la antigua teoría de las ventajas comparativas. Frente a las teorías de la modernización emanadas desde los Estados Unidos, el estructuralismo comenzó a afirmar que países como la Argentina no podrían desarrollarse sin dejar atrás la estructura productiva centrada en las actividades primarias -en nuestro caso agropecuarias-, en virtud de una tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio respecto de producciones de mayor valor agregado. Es decir que, de no iniciar un

proceso de transformación en clave de industrialización, el país estaría condenado al subdesarrollo. Por otro lado, junto con esta consideración, el pensamiento estructuralista comenzó una crítica profunda de las políticas de libre mercado, que impedían el crecimiento de enteras ramas de la industria, y formuló la necesidad de que el Estado actúe como agente impulsor de las transformaciones económicas y sociales, asumiendo una intervención reguladora de la actividad económica. Uno de los principales autores intelectuales de estos planteos, naturalmente, fue Raúl Prebisch, quien además fue funcionario y asesor de distintos gobiernos nacionales, en general de signo oligárquico y reaccionario, y secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) entre 1950 y 1963. Fue quien creó el Banco Central en los años treinta, así como quien elaboró veinte años más tarde el famoso “Plan Prebisch” donde se cuestionaba la política de los primeros gobiernos peronistas desde una posición duramente antiperonista, se sugería la incorporación del país al Fondo Monetario Internacional (FMI) y se le daba una hoja de ruta a los gobernantes *de facto* del momento. No casualmente Arturo Jauretche inmortalizó los informes de Prebisch como “retorno al coloniaje” en un planteo que, visto desde el presente, quizás diera a entender una distancia mayor de la que realmente había existido entre las orientaciones económicas de los gobiernos peronistas y las recomendaciones de la CEPAL, pero que de cualquier manera ilustra elocuentemente la tendencia al acercamiento entre las posturas desarrollistas y las expresiones más furibundas del liberalismo, que volverían a repetirse recientemente.

Ya durante los años de Frondizi en la presidencia, aparece otro rasgo destacado del proyecto de país desarrollista. Se trata de la tesis que sostiene que el proceso de industrialización está trabado por la ausencia de capitales y que el país no produce en cantidad suficiente para dar lugar a un proceso sostenido de inversión y capitalización industrial, motivo por el cual la búsqueda de inversiones extranjeras pasa a ser considerada una de las llaves principales para el desarrollo. Si uno de los objetivos del proyecto desarrollista era la formación y consoli-

dación de una gran burguesía industrial, a partir de este momento se asume explícitamente que estará compuesta, en una proporción muy importante, por capitales extranjeros a los que es preciso asegurar condiciones óptimas de rentabilidad y disponibilidad de las ganancias. En este punto se producen las dos tensiones fundamentales de este proyecto histórico con el del nacionalismo popular. En primer lugar, las contradicciones respecto del interés nacional. Es decir, las pujas por la fijación del alcance de los beneficios otorgados al capital extranjero, por los alineamientos en la política exterior del país y por el papel del Estado, ya no solo como regulador de las relaciones sociales y promotor de condiciones aptas para la inversión, sino también como Estado emprendedor en áreas consideradas estratégicas y como planificador y orientador de la conducta de la gran burguesía. En segundo lugar, los conflictos respecto de los intereses de los sectores populares. En efecto, entre las condiciones consideradas óptimas para un vigoroso proceso de inversión de capital se encontraba una disminución del nivel de remuneración de los salarios, en comparación con el que se había logrado en los años del primer peronismo. De ahí que la contradicción entre la distribución del ingreso y el proceso de industrialización haya sido uno de los ejes de ese conflictivo período histórico.

Finalmente, también identificamos como parte de este proyecto histórico a las diversas propuestas “neodesarrollistas” latinoamericanas del siglo XXI. En el caso argentino, se trató de la respuesta de una fracción de los grupos económicos que pretendió conducir la salida de la profunda crisis a la que había conducido el programa neoliberal inspirado en el Consenso de Washington en los años 90. En lo político estuvo representada principalmente por el duhaldismo, tanto en las elecciones presidenciales de 1999 como a fines de 2001, cuando a través de la “alianza devaluacionista” formada ante la crisis del régimen de Convertibilidad, consiguió ponerse a la cabeza de la reformulación del esquema macroeconómico, ya con Eduardo Duhalde en el gobierno. De hecho, a partir de ese momento, y durante varios años, se estructuró en el gobierno del país una suerte de alianza político-social a

la que podemos definir como un “consenso neodesarrollista”, que con el paso del tiempo comenzó a acumular tensiones internas con el presidente Néstor Kirchner y terminó por quebrarse definitivamente en marzo de 2008, tras el conflicto agrario abierto por la imposición de retenciones móviles. Este retorno regional del desarrollismo, si bien recuperó algunas de las formas previas que había tomado décadas atrás, también se aggiornó frente a las profundas transformaciones que había sufrido el capitalismo a nivel global. Entre los principales elementos nuevos aparecía una fuerte alianza con la producción primaria agropecuaria y la agroindustria, que pasó de ser un obstáculo para el desarrollo a una condición imprescindible de él; un Estado regulador, pero alejado de cualquier tipo de postura “estatista”, propia de las posiciones nacional-populares; y una perspectiva fiscal ortodoxa que reivindicaba el superávit como objetivo permanente. Es decir, se trató de una versión del desarrollismo con mayores rasgos pro-mercado que sus antecesoras.

En cuanto al proyecto nacional-popular, su expresión principal remite directamente a los dos primeros gobiernos del general Perón. Sin embargo, también pueden encontrarse antecedentes, tanto en el siglo XIX como en la primera mitad del siglo XX, y por supuesto nuevas recreaciones en la breve experiencia peronista en los setenta y, fundamentalmente, ya en el siglo XXI, en los años del kirchnerismo, especialmente luego del conflicto agrario de 2008, como mencionamos arriba. Se trata del proyecto histórico mediante el que los sectores populares consiguieron, durante esos períodos, marcar con éxito el rumbo del país. Al igual que en el resto de América Latina, también en nuestro país lo nacional-popular es la forma que toma esa amplia alianza social que permite al bloque de intereses normalmente subalternos, reunidos alrededor de la clase trabajadora, constituirse en fuerza política de conducción del país.

A diferencia del proyecto histórico desarrollista, que a lo largo del tiempo mantuvo distinto tipo de relaciones con el liberalismo, el nacionalismo popular supo enfrentarse siempre de manera antagónica



con la corriente liberal y, por esa vía, con los intereses de la oligarquía argentina. Desde su mismo surgimiento denunció al modelo agroexportador por la subordinación neocolonial a la que llevaba al país respecto del Reino Unido, así como luego lo haría con los Estados Unidos, una vez que se produjo el cambio de potencias hegemónicas. Aprovechando precisamente ese período de transición hegemónica en Occidente, desplegó a fondo una política sustentada en la soberanía nacional, fundamentada desde el punto de vista doctrinario en lo que Perón denominó la “tercera posición”. No casualmente en la última década, donde también es muy patente el diagnóstico que sostiene que estamos transitando años de crisis de la hegemonía de la principal potencia con injerencia en nuestro territorio, nuevamente el proyecto histórico nacional-popular apeló a una comprensión de las ventajas del mundo multipolar, a las iniciativas de integración continental y a la crítica del alineamiento automático con los Estados Unidos que sostienen, hoy y ayer, las fuerzas liberales.

Pero, indudablemente, el rasgo principal del proyecto histórico del nacionalismo popular es la centralidad otorgada al mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares. Si existe una coincidencia sustancial con el desarrollismo en el fomento a la industrialización del país, también existe una diferencia cualitativa entre ambas miradas. Este último considera entre sus objetivos principales el de la formación de una burguesía nacional y el de lograr un equilibrio macroeconómico que permita administrar el obstáculo de la “restricción externa”, mientras que en el caso del nacionalismo popular el mismo énfasis está puesto en la reparación de las condiciones de vida de la clase trabajadora y de los sectores populares en general. De ahí que el conflicto distributivo sea una de las formas en las que aparecen tensiones entre ambas miradas. No es casual que a lo largo de la presidencia de Néstor Kirchner haya sido precisamente alrededor del proceso sostenido de mejoramiento del ingreso -producido por impulso gubernamental a través de la reapertura de las paritarias y de la ampliación de la cobertura previsional mediante las moratorias-, donde

se dieron los principales debates con la gestión económica heredada de la transición encabezada por el presidente Duhalde. La adjudicación de responsabilidades inflacionarias a los aumentos del salario, los cuestionamientos a los controles de precios y a la administración del comercio exterior, que derivaban en un pedido cada vez más sistemático de “enfriamiento” de la economía, fueron algunos de los primeros indicios de una divergencia que continuaría creciendo, a medida que, tanto la gestión de Néstor, como después la de Cristina Fernández de Kirchner, mostraran un decidido respaldo al objetivo de distribución progresiva del ingreso.

En efecto, si algo caracterizó a los gobiernos de Cristina como nítida expresión del proyecto histórico nacional-popular, fue la decisión de sostener los principales objetivos políticos de su gestión económica, una vez que el poder económico, que hasta entonces había sido aliado, decidió apartarse de esa posición. Ante cada una de las circunstancias que debió afrontar, en las que sistemáticamente emergieron presiones para adoptar el camino del ajuste, sus gobiernos reincidentieron en la defensa del empleo y del salario, de la industrialización y del desendeudamiento como forma de ampliar los grados de autonomía nacional. El conflicto desatado por la Resolución 125 fue el primer caso, pero lo mismo sucedió ante la llegada de la crisis internacional y la estatización de los fondos previsionales en 2008; al igual que ante el creciente déficit energético, con la expropiación de la mayoría accionaria de YPF, en 2012; y con el enfrentamiento con los “fondos buitres” hasta el final de su mandato.

Hecha esta introducción, vamos a realizar un abordaje del tema central de este artículo, que tiene que ver con la relación entre el endeudamiento externo y cada una de esas miradas y experiencias históricas.

Probablemente la relevancia de la cuestión de la deuda externa no requiera, en el contexto de este libro, una justificación extensa. De cualquier manera, como veremos a lo largo de los próximos apartados, se trata de una cuestión central para la Argentina. Suele datarse

su presencia desde los inicios de la patria, con el caso simbólico – aunque puntual- del empréstito tomado con la *Baring Brothers* por el gobierno bonaerense liderado por Bernardino Rivadavia, que demoró largas décadas en ser devuelto. Pero este artículo no se propone una reconstrucción pormenorizada de los casi doscientos años que nos separan de aquella fecha inicial. Su objetivo será una aproximación a dos grandes problemáticas: por un lado, dilucidar qué papel y qué características tuvo el endeudamiento externo para cada uno de los tres proyectos que se alternaron en el gobierno del país; por otro lado analizar la relación entre deuda externa y fuga de capitales en la etapa neoliberal y las formas renovadas que toma la “restricción externa” en la actualidad. Luego de ambas cuestiones, en las conclusiones nos detendremos en un análisis de los debates más actuales que se produjeron en torno del acuerdo con el FMI en marzo de 2022 y las perspectivas que abre para la Argentina.

## **El endeudamiento externo y los proyectos históricos de país**

A riesgo de ser un tanto esquemáticos, dividiremos este apartado en tres momentos, uno por cada uno de los proyectos históricos.

### *El endeudamiento externo en las experiencias liberales*

El proyecto histórico liberal está estrechamente relacionado con el capital financiero, al punto de que sus expresiones en la Argentina son una de sus dos patas principales de apoyo, junto con la oligarquía terrateniente. En su primera experiencia sostenida en el tiempo, que todavía es rememorada como una edad de oro del capitalismo argentino por los ideólogos del liberalismo, la del modelo agroexportador, el papel del endeudamiento externo fue determinante. Tal como afirma Mario Rapoport:

En poco más de quince años el capital extranjero, especialmente el británico, pasó a ocupar un lugar destacado en la

economía argentina, transformando su estructura productiva y determinando por muchos años su evolución futura (Rapoport, 2010, p. 26).

En efecto, el gigantesco y vertiginoso proceso mediante el que el país se insertó a toda velocidad en el mercado mundial como proveedor de materias primas para los mercados europeos, centralmente el inglés, hubiera sido imposible sin el aporte del capital extranjero. Por un lado, en forma de inversión extranjera directa, financiando todo tipo de obras de infraestructura –el sistema ferroviario en la conocida forma de abanico sobre el puerto de Buenos Aires, pero también puentes, caminos, maquinaria agrícola, bienes de capital para frigoríficos, entre muchas otras-, así como también otros servicios necesarios para el despliegue de la producción, entre ellos servicios de tipo financiero. Por otro lado, el capital también tuvo otra forma de llegada al país:

La otra expansión característica del capital extranjero –y sin duda la más significativa- tenía por base la suscripción de empréstitos públicos, nacionales, provinciales o municipales a través de la emisión de títulos que se colocaban en los mercados internacionales, sobre todo en Londres, y contribuían al financiamiento de la infraestructura, pero daban lugar a fuertes movimientos especulativos. La amortización y los intereses constituían una alta carga que en un principio se pagaba con más endeudamiento y luego, cuando se produjo el boom de las exportaciones, representaron una porción sustancial de éstas. En muchos casos sus productos se entregaban a bancos provinciales y nacionales, lo que permitía financiar inversiones, pero también otorgar créditos baratos, generar más emisión, procesos inflacionarios, especulación en tierras e inmuebles y aumento de importaciones, desembocando finalmente en crisis financieras (*Ibid.*, 2010, p. 25).

Los datos son elocuentes. Gerchunoff y Llach (2018) afirman que el pago de los servicios de deuda y de dividendos al exterior llegó a representar entre un 30 y un 40% de las exportaciones totales del país. Además, ambos autores afirman que:

En el lapso 1884-1890, Canadá y Estados Unidos tomados en conjunto recibieron el 30% de las nuevas emisiones de bonos en el mercado de Londres. Con una población veinte veces menor, la Argentina fue el destino del 11% de esos préstamos, lo que implica que, en términos per cápita, el ingreso de capitales era entre siete y ocho veces mayor que en la América del Norte anglosajona (*Ibíd.*, 2018, p. 58).

Por supuesto, una entrada de capitales de esta magnitud sólo era sostenible en el tiempo en la medida en que las inversiones productivas maduraran rápidamente y permitieran una ampliación de la capacidad de repago y, sobre todo, en que el flujo de capitales siguiera siendo permanentemente superavitario para el país. Como ninguno de ambos factores era constante, este período estuvo cruzado por momentos de importante inestabilidad financiera, el más importante de los cuales fue la crisis de 1890.

Ahora bien, en este punto resulta imprescindible trascender la mirada de los historiadores económicos liberales, quienes juzgan que no solamente era el aporte del capital extranjero para el desarrollo productivo del país, sino que además las crisis que implicaba estaban totalmente relacionadas con un manejo irresponsable del endeudamiento público y –como no podría ser de otra manera– con la política fiscal por parte de los gobernantes. Mucho más interesante es un enfoque que dé cuenta de la relación de complementación subordinada que por este camino adoptó la economía argentina respecto de la del Reino Unido. En otros términos, que la asociación de la oligarquía terrateniente gobernante con el capital extranjero implicaba para el país un rumbo abiertamente neocolonial, que limitaría severamente las posibilidades de desarrollo de ramas enteras de la industria y que

implicaría una extrema vulnerabilidad de la economía del país respecto de las condiciones internacionales.

En este sentido, Rapoport señala la relación intrínseca y subordinada entre el ciclo económico argentino y el británico:

Los ciclos económicos internos se encontraban atados a los de Gran Bretaña. Cuando se acumulaba liquidez en la metrópoli porque caían las tasas de rentabilidad, los capitales se dirigían al exterior en búsqueda de nuevas formas de valorización. Los recursos que se volcaban a países periféricos, como la Argentina, impulsaban así una fase ascendente del ciclo económico. Esta fase duraba hasta que dificultades en los lugares de inversión o la necesidad de reactivar su propia economía hacía que los capitales regresaran, dejando en la periferia altos niveles de endeudamiento y una crisis económica en ciernes (2010, p. 57).

También durante la segunda etapa de hegemonía liberal, iniciada a partir de 1976 y concluida en 2001, el endeudamiento externo ocupó un papel determinante, aunque con rasgos marcadamente diferentes, ya en el contexto de las importantes transformaciones operadas en el capitalismo, caracterizadas por un amplio fenómeno de integración mundial de las cadenas productivas a través de las acciones de las empresas transnacionales y de niveles de financiarización inéditos a escala global. En esta etapa de la historia argentina, el papel del elevado endeudamiento externo no fue la realización de obras de infraestructura ni el fortalecimiento del aparato productivo, sino por el contrario una condición imprescindible para la realización de la renta financiera. De ahí, entre otros aspectos, que esta etapa de la economía argentina pueda ser caracterizada como centrada en la valorización financiera. Vamos a detenernos en dos momentos históricos.

En primer lugar, en la reforma financiera de 1977, sancionada por el gobierno de la Junta Militar, que fue un momento destacado en la transformación de la economía nacional. En ese sentido, Basualdo explica que:

Fue la primera expresión institucional de un cambio radical en el enfoque de la política económica: la subordinación que tenía el sistema financiero respecto de la expansión de la economía real –especialmente de la producción industrial- se invirtió, y así la evolución de la economía real pasó a estar en función de los fenómenos y equilibrios monetarios (2006, p. 130).

Esta reforma fue central para desmontar el funcionamiento de la economía que se había consolidado a lo largo de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones porque terminó con la nacionalización de los depósitos bancarios por parte del BCRA, con el control de la tasa de interés por parte de esa autoridad monetaria y amplió significativamente las posibilidades del sector privado para acceder al crédito externo. El sistema bancario, hasta entonces, había sido uno de los principales mecanismos de transferencias sectoriales de recursos y, por esa vía, una herramienta central para el manejo estatal de la dinámica económica. La libre movilidad de capitales, por otro lado, también fue un rasgo determinante de la política económica de la gestión de Martínez de Hoz que operó como condición de posibilidad de lo que vendría.

A partir de entonces se estableció un sistemático diferencial positivo entre la tasa de interés interna y el costo del endeudamiento externo, de forma tal que el sector privado inició una política de ampliación vertiginosa del endeudamiento externo, orientada a la realización de enormes ganancias financieras dentro del país, para concluir el movimiento dolarizando nuevamente sus ganancias y consiguiendo una rentabilidad extraordinaria totalmente autónoma de los ciclos de la economía real. En ese marco, el endeudamiento público en el exterior fue imprescindible para asegurar que ese circuito pudiera concluir con éxito, toda vez que la sostenida salida de capitales del país era compensada por el aumento correspondiente de la deuda externa. En números resulta elocuente contrastar cómo para 1976 la deuda exter-

na alcanzaba un valor de 9.739 millones de dólares, mientras que en 1983 alcanzó la cifra de 45.087 millones de dólares. Por supuesto, una vez que la insustentabilidad de este funcionamiento macroeconómico llegó a un límite, el Estado acudió al rescate de la deuda externa privada y a través del régimen de seguros de cambio la transfirió a los pasivos públicos entre el año 1981 y 1982.

En segundo lugar, ya en los años 90, se puso nuevamente en práctica un esquema similar:

A partir de la negociación del Plan Brady, se inició un proceso en el que el crecimiento de la deuda externa privada fue impulsado por las posibilidades de obtener una significativa renta financiera debido a que la tasa de interés interna superó a la vigente en términos internacionales, lo cual dio lugar a un diferencial positivo, pero variable, a lo largo del tiempo, entre el rendimiento obtenido en el mercado interno y el costo de endeudarse en el exterior. La deuda externa estatal, impulsada por la eliminación de sus fuentes genuinas de ingresos, cumplió la función de proveer las divisas necesarias para que la fracción dominante local pudiera culminar el ciclo de la valorización financiera con la fuga de capitales al exterior (Basualdo, 2006, p. 331).

El carácter parasitario de este mecanismo queda en evidencia toda vez que se considera que entre 1991 y 2001 la deuda externa aumentó en un monto total de 78.905 millones de dólares y las transferencias de capital al exterior por parte de residentes locales alcanzó a 82.869 millones de dólares. Es decir que la segunda superó incluso a la primera. En ese sentido, Basualdo (2006) afirma que de cada 100 dólares de endeudamiento externo total, se fugaron 105 dólares al exterior. Un auténtico saqueo del país al servicio de una minoría capaz de tomar deuda en el exterior, valorizarla dentro del país aprovechando la política monetaria y realizar ganancias extraordinarias al dolarizar el excedente logrado.



Más adelante vamos a profundizar acerca de lo ocurrido durante el período de gobierno de Mauricio Macri, entre 2016 y 2019, pero resulta necesario resaltar en este momento la plena similitud de este mecanismo con el que se pondrá en práctica ni bien iniciado el gobierno de Cambiemos.

En síntesis, el proyecto histórico liberal, en sus dos etapas históricas de hegemonía, no solamente produjo un endeudamiento fenomenal del país, sino que contó con el capital financiero, tanto local como internacional, como uno de sus principales impulsores. La asociación entre oligarquía terrateniente y capitales financieros, muchas veces encarnadas en una misma fracción de la clase dominante argentina, es una marca de identidad del liberalismo argentino. Particularmente durante los años del neoliberalismo queda en claro que no es posible analizar la problemática del endeudamiento externo sin relacionarla con la de la fuga de capitales. Este punto tiene una gran importancia porque cuando llegan estos procesos y derivan en crisis, las miradas liberales rápidamente suelen adjudicar las responsabilidades por los procesos de endeudamiento insustentable a políticos que caen presa de la “tentación populista” y la “demagogia” de aumentar irresponsablemente el gasto público, y de esa manera invisibilizan quiénes son los principales ganadores de estos esquemas que repetidamente hundieron a la Argentina.

Junto con este rasgo, la subordinación del país a la potencia hegemónica global de donde proviene el grueso de los capitales recibidos también constituye una característica destacada del proyecto liberal. El alineamiento geopolítico con Gran Bretaña, en un primer momento, y con los Estados Unidos en su segunda etapa, no fue un accidente o una característica superficial de este proyecto, sino que constituye un aspecto orgánico del liberalismo. De ahí que la presencia del FMI, instrumento destacado mediante el que se implementaron estas políticas y se defendieron los intereses del capital financiero global, esté asociada a la ruina del país y al camino que condujo sistemáticamente de crisis en crisis, culminando con la mayor de ellas en diciembre de 2001.

### *El endeudamiento externo bajo el proyecto nacional-popular*

Los gobiernos nacional-populares tuvieron una política diametralmente opuesta respecto del endeudamiento externo. Lejos de pensarlo exclusivamente como una cuestión económica o financiera, lo ubicaron al interior de una mirada más integral orientada a uno de sus objetivos centrales: el de la independencia económica. En ese sentido, es posible retomar dos experiencias históricas ejemplificadoras.

En primer lugar, la del primer peronismo, que el 9 de julio de 1947 declaró en Tucumán la independencia económica, anuncio complementario a la realización de una política de desendeudamiento contundente. El Acta firmada anunciaba el siguiente propósito en su preámbulo:

Nos, los representantes del pueblo y del gobierno de la República Argentina, reunidos en Congreso Abierto a la voluntad nacional, invocando la Divina Providencia, en el nombre y por la autoridad del pueblo que representamos, declaramos solemnemente a la faz de la tierra la justicia en que fundan su decisión, los pueblos y los gobiernos de las provincias y territorios argentinos, de romper los vínculos dominadores del capitalismo foráneo enclavado en el país y recuperar los derechos al gobierno propio de las fuentes económicas nacionales. La Nación alcanza su libertad económica para quedar, en consecuencia, de hecho y de derecho, con el amplio y pleno poder para darse las formas que exijan la justicia y la economía universal, en defensa de la solidaridad humana (Archivo Prisma, 2017)<sup>3</sup>.

Es así que en el año 1948 se saldó el total de la deuda externa existente y el país logró, por unos años y de forma inédita, eliminar

---

3 Puede oírse la transmisión radial oficial y la lectura del conjunto del Acta de Declaración de la Independencia Económica el 9 de julio de 1947, por parte del ministro del Interior Ángel Borlenghi, en el link insertado en las referencias bibliográficas.

completamente su deuda externa. Naturalmente, este hito no puede ser comprendido sin tener en cuenta las particulares condiciones externas que existían en aquel tiempo, donde la guerra y la posguerra habían generado una importante acumulación de divisas por la combinación de oportunidades de exportación y dificultades para la importación de insumos industriales. Aun así, existió un importante debate en aquellos años -que prosigue aún hoy en la bibliografía- sobre cuál era la mejor manera en la que el país debía aprovechar esas circunstancias. Es conocida la opción tomada por el general Perón, quien ante las dificultades derivadas de la decisión británica de declarar inconvertible a la libra esterlina, optó por aplicar una parte de las divisas acumuladas en ese destino a la nacionalización de diversos servicios públicos, como el caso del ferrocarril, y al saldo de deudas preexistentes provenientes del Pacto Roca-Runciman. Esa decisión, cuestionada tanto por izquierda como por derecha, se explica en el marco del objetivo de la independencia económica mencionada más arriba y es coherente con la política de nacionalización económica que se estaba llevando adelante para dejar atrás el carácter semicolonial del país, forjado por el proyecto liberal durante la vigencia del modelo agroexportador.

El cambio de política económica que debió implementar el gobierno peronista pocos años después, ante el impacto de una importante sequía y la aparición de la restricción externa, permite ver que la prioridad por la autonomía financiera no necesariamente debía dar lugar a un comportamiento dogmático. En efecto, por un lado, dada la estructura triangular del comercio exterior argentino, en la que las importaciones de bienes de capital provenían principalmente de los Estados Unidos, se producía un sistemático déficit comercial con ese país, que ante los problemas mencionados se afrontó con la toma de un crédito con el Eximbank. Por otro lado, en esos años se modificó la ley de inversiones extranjeras y se comenzó a buscar la radicación de capitales en el país en diversos proyectos industriales. Esta nueva orientación, sin embargo, no modificó el enfoque de la política pero-

nista que ubicaba la cuestión del endeudamiento externo como parte del objetivo de romper con el carácter dependiente de la Argentina, tal como queda en evidencia por ejemplo en la política con la que se afrontó la invitación a formar parte de las instituciones multilaterales creadas tras los acuerdos de Bretton Woods. El propio Perón lo explica de esta manera en su obra “La hora de los pueblos”, de 1968:

Cuando en 1946 me hice cargo del gobierno, la primera visita que recibí fue la del presidente del Fondo Monetario Internacional que venía a invitarnos a que nos adhiriésemos al mismo. Prudentemente le respondí que necesitaba pensarlo y, de inmediato, destaqué dos jóvenes técnicos de confianza del equipo del Gobierno, para investigar a este “monstruo tan peligroso”, nacido según tengo memoria en los sospechosos acuerdos de Breton Hood [sic]. El resultado de ese informe fue claro y preciso: en síntesis, se trataba de un nuevo engendro putativo del imperialismo. (...) En él participaría la mayoría de los países occidentales, comprometidos mediante una larga contribución al Fondo, desde donde se manejarían todas sus monedas, se fijaría no sólo la política monetaria, sino también los factores que directa o indirectamente estuvieran ligados a la economía de los asociados. (...) He ahí algunas de las razones (aparte de muchas otras) por las cuales el Gobierno Justicialista de la República Argentina no se adhirió al Fondo Monetario Internacional. Para nosotros, el valor de nuestra moneda lo fijábamos en el país, como también nosotros establecíamos los cambios de acuerdo con nuestras necesidades y conveniencias. Para el intercambio internacional recurrimos al trueque y así nuestra moneda real fueron nuestras mercaderías. Ante el falseo permanente de la realidad monetaria internacional y las maniobras de todo tipo a que se prestaba el insidioso sistema creado, no había más recurso

que hacerlo así o dejarse robar impunemente. Ha pasado el tiempo y en casi todos los países adheridos al famoso Fondo Internacional [sic] se sufren las consecuencias y se comienzan a escuchar las lamentaciones. Este Fondo, creado según decían para estabilizar y consolidar las monedas del “Mundo Libre”, no ha hecho sino envilecerlas en la mayor medida. Mientras tanto, los Estados Unidos se encargaban, a través de sus empresas y capitales, de apropiarse de las fuentes de riqueza en todos los países donde los tontos o los cipayos le daban lugar, merced a su dólar ficticiamente valorizado con referencia a las envilecidas monedas de los demás (Perón [1968] 2017, pp. 173-175).

Esta postura contrasta abiertamente con la que adoptaría la “Revolución Libertadora” inmediatamente después de haber derrocado al general Perón. En efecto, siguiendo las recomendaciones de Raúl Prebisch en el informe mencionado más arriba, una de las primeras medidas del gobierno *de facto* fue la incorporación del país al FMI y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, antecedente del Banco Mundial) el 19 de abril de 1956. Contemporáneamente con esa decisión, también se firmó el Acuerdo Provisional de París, que permitió que a partir de entonces las deudas comerciales en cualquiera de las monedas de los países que desde entonces integran el “Club de París” podrían convertirse libremente, y que dio lugar a un incipiente endeudamiento externo que, luego de infinitas ampliaciones y renegociaciones, al día de hoy continúa sin haber podido ser saldado definitivamente.

La segunda experiencia histórica, naturalmente, es la de los tres gobiernos kirchneristas, probablemente los más logrados continuadores de la experiencia gubernamental de Perón. Se trató, en este caso, de la más larga continuidad de gobiernos nacional-populares de la historia argentina moderna. En este caso, son dos los elementos a te-

ner en cuenta. Por un lado, la política de desendeudamiento externo y por otro lado el pago de la deuda con el FMI.

Para comprender los rasgos generales de este proceso de desendeudamiento, es imprescindible remitirse a las condiciones iniciales, que Basualdo y Manzanelli describen de la siguiente manera:

Tras el intenso proceso de endeudamiento externo durante la valorización financiera, la deuda pública total alcanzó más de 144.000 millones de dólares en 2001, lo cual representaba el 49,6% del PBI. Se trataba de una deuda que, casi en su totalidad, estaba nominada en moneda extranjera y alcanzaba el 48% del PBI en 2001. En un contexto de cesación de pagos, megadevaluación de la moneda local, pesificación asimétrica y aguda contracción del producto bruto, la gravitación de la deuda pública total trepó al 125,3% del PBI en 2002, y al 109,6% si se considera la deuda en divisas (Basualdo y Manzanelli, 2018, p. 89).

Teniendo en cuenta este punto de partida, opuesto por el vértice al que encontró el general Perón cinco décadas atrás, resulta particularmente exitosa la comparación con estos mismos valores en el año 2015, al final del ciclo de gobiernos kirchneristas. Para ese entonces, mucha agua había corrido debajo del puente: dos reestructuraciones de la deuda privada, con una importante quita de capital e intereses, que alcanzaron al 92,7% de los acreedores; el pago completo al FMI, del que hablaremos a continuación; la emisión de títulos públicos por un valor de 6.150 millones de dólares correspondientes a la indemnización a Repsol por la expropiación de la mayoría accionaria de YPF, en 2014; el arreglo con el Club de París por un valor de 9.690 millones de dólares; y el *swap* de monedas con China acordado para afrontar la restricción externa<sup>4</sup>. Además, naturalmente, no solamente se habían tomado toda

---

4 Por supuesto, esto no incluye el porcentaje de bonos que aún permanecían a la espera del resultado de la demanda de los “fondos buitres” en la sede judicial de Nueva York. Una vez que el gobierno de Mauricio Macri inició su mandato, rápidamente

esta larga serie de decisiones, sino que también se había producido una serie histórica de años de crecimiento económico que habían dado lugar a un aumento sustancial del PBI, dando como resultado que entre 2004 y 2015 el promedio del crecimiento del PBI fue de 3,7%<sup>5</sup>. En ese contexto, teniendo en cuenta que en 2004 la deuda pública total representaba un 118,1% del PBI, para 2015 bajó a un 52,6% del PBI, mientras que la deuda nominada en moneda extranjera se redujo de un 89,4% del PBI en 2004, a un 36,5% del PBI en 2015. Junto con esta disminución impactante, también se produjo un cambio en la composición del endeudamiento público, debida a un crecimiento de la deuda intra sector público, en buena medida por la estatización de los fondos previsionales que anteriormente a 2008 habían estado en manos de las AFJP, y que estaban invertidos en una alta proporción en títulos de deuda pública.

Todos estos cambios permitieron que la Argentina viviera un profundo proceso de desendeudamiento que contrastó con la trayectoria de la economía del país desde mediados de los años 70. Habían sido más de dos décadas y media de sistemático endeudamiento externo, que había llevado al país a una crisis en su sector externo, con las consecuencias económicas, políticas y sociales que conocemos. Al contrario, el resultado del camino tomado por los gobiernos nacionales y populares, que utilizaron el resultado positivo del superávit comercial para alimentar el desendeudamiento, le otorgó a la economía argentina una mucho mayor solvencia, que sin embargo sería vertiginosamente desarmada por la presidencia de Macri a partir de 2016.

Respecto del pago al FMI, que se produjo en enero de 2006 por un total de 9.810 millones de dólares acumulados en las reservas internacionales del Banco Central, resulta pertinente retomar la explicación del entonces presidente Néstor Kirchner, al momento de anunciar esta decisión:

---

llegó a un acuerdo en los términos en que lo había resuelto el juez, por un total de 11.684 millones de dólares.

5 Este índice es el que proporcionó el INDEC en 2016 luego de una revisión de los datos estadísticos publicados previamente. En el año 2014 ya se había producido una revisión, que para el mismo período daba un promedio de 4,7% en el crecimiento económico. Y anteriormente a esta revisión, el mismo indicador daba un valor de 6,7% para los años 2003-2013, que sería el más alto de la historia argentina para una década.

Concretamos, con esta medida, nuestra estrategia de reducción de deuda, a un nivel compatible con nuestras posibilidades de crecimiento y pago, ganando, además, grados de libertad para la decisión nacional. La deuda que cancelamos con el Fondo Monetario Internacional, similar a la suma que ese organismo prestó para sostener un régimen de convertibilidad, condenado al fracaso, ha resultado lejos la más condicionante, aun cuando a diferencias de otros países que experimentaron situaciones críticas no recibimos ayuda del Fondo para superar la difícil situación que enfrentamos. Esta deuda ha sido constante vehículo de intromisiones, porque está sujeta a revisiones periódicas y ha sido fuente de exigencias y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable (Casa Rosada Presidencia, 2005).

Como se puede ver, un aspecto medular de la decisión fue terminar con el sometimiento de la economía argentina a la injerencia de los programas impulsados desde la institución multilateral. En términos de Kirchner, ganar “grados de libertad para la decisión nacional”. Reencontramos así el mismo espíritu con el que Perón había declarado la independencia económica, que remite a que el desarrollo del país deberá ser, necesariamente, el resultado de las políticas resueltas por el pueblo argentino y no una imposición de fuerzas ajenas. Por lo demás, la asociación entre las políticas públicas aplicadas en la década anterior y las orientaciones del FMI eran clarísimas, al punto de que nuevamente aparecía desde la presidencia del país un discurso que reclamaba cambios en la arquitectura financiera internacional.

En síntesis, si hay algo que caracteriza al proyecto histórico nacional-popular respecto del problema del endeudamiento externo es la búsqueda de recuperación de los márgenes más amplios posibles de autonomía nacional, de independencia del pueblo argentino para tomar sus propias decisiones, bajo la comprensión de que el sistema



financiero internacional no es neutral sino que forma parte de una estructura que reproduce y amplifica las desigualdades globales y que, por lo tanto, en caso de no ser resistida y enfrentada, mantiene a nuestro país en la dependencia. Esta comprensión fundamental opera como punto de partida de las políticas gubernamentales, pero no equivale a un rechazo dogmático al uso del crédito externo ni a las inversiones extranjeras. Supone, sí, que en ambos casos debe ser el Estado Argentino el que fije condiciones para que ambos elementos sean puestos al servicio de un proyecto nacional y no se conviertan en un negocio de pocos intermediarios que perpetúa la postración nacional.

### *El endeudamiento externo y el proyecto histórico desarrollista*

Las miradas desarrollistas comparten una cuestión fundamental con las nacional-populares, que resulta antagónica con las posiciones liberales: postulan que el capital financiero debe estar al servicio del crecimiento de la actividad productiva, y nunca a la inversa. Pero al mismo tiempo difieren en un diagnóstico importantísimo: subestiman las razones políticas y geopolíticas que están detrás de las desigualdades de la arquitectura financiera global, y lejos de sostener un enfrentamiento con el capital financiero, apuestan a un acuerdo de mutua conveniencia en presunto beneficio para el país. Es decir, se produce una despolitización del problema del endeudamiento externo, que pasa a ser enfocado desde un punto de vista “técnico” que ignora la condición dependiente de la economía argentina y sus consecuencias a la hora de proyectar un sendero de desarrollo.

Para ello, resulta interesante remitir a la experiencia vivida por el país durante la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones, especialmente durante la segunda parte de ella que va del año 1956 hasta 1974, coincidente con una importante influencia de las posiciones desarrollistas en los diversos gobiernos que se sucedieron en esos años de alta inestabilidad política, producto de la proscripción de la fuerza mayoritaria. Durante estos años, la apuesta por la industrialización del país relegó a una posición existente pero minoritaria

a las corrientes liberales, que seguían rememorando con nostalgia los tiempos del modelo agroexportador. Sin embargo, los diferentes programas de industrialización aplicados no fueron homogéneos entre sí: si bien todos descansaban en un rechazo compartido de la experiencia peronista, en la cual la clase trabajadora había alcanzado posiciones inéditas en la historia argentina, distintas fracciones de la clase dominante buscaban imponer sus intereses en el turbulento mapa político de la época. Con el tiempo, los intereses del capital extranjero serían quienes consolidarían su predominio económico, aunque no conseguirían establecer una alianza social que permitiera estabilizar el dominio político.

Retomando lo dicho más arriba, la etapa se inicia con la decisión de incorporar al país al FMI y al BIRF, siguiendo las recomendaciones cepalianas. La influencia de estos organismos fue muy importante, al punto de que en 1958 se firma un primer programa *Stand By*, debido a la compatibilidad que existía entre las miradas estructuralistas y las que orientaban a las instituciones multilaterales en aquel entonces. De ahí que Basualdo explique que:

Las recomendaciones del FMI asumieron que los problemas inflacionarios y de crisis de Balanza de Pagos se originaban en un exceso de demanda que se corregía a partir de, por un lado, eliminar los controles sobre la economía interna y el funcionamiento del sector externo junto a una devaluación de la moneda local y, por otro lado, restringiendo la oferta monetaria y comprimiendo el gasto estatal, mientras se incrementaba la presión fiscal, generalmente sobre la creación o el aumento de los impuestos regresivos. Finalmente, reduciendo los salarios como medio fundamental para contraer el consumo del sector privado (2006, p. 56).

Este diagnóstico subestimaba el principal limitante del crecimiento en esos años, que era la relativamente estancada performance del sector agroexportador, factor determinante de la dinámica de ciclos

de *stop and go* que asumió la economía argentina. El resultado de estas políticas iniciales, previsiblemente, fueron años de estancamiento económico y de reversión de la distribución del ingreso que se había alcanzado en la experiencia peronista. Además, en este período el financiamiento internacional no solamente comenzó a orientarse a cubrir los eventuales déficits del sector externo, sino que comenzó a ser utilizado para compensar desequilibrios en las cuentas públicas y para financiar programas de desarrollo.

Mientras tanto, la política del gobierno de Arturo Frondizi se orientó, con un éxito significativo, a una agresiva promoción de la inversión extranjera directa en el país, fundamentalmente de origen norteamericano. Se fijaron condiciones sumamente favorables para los capitales que ingresaran al país, que de hecho lo equiparaban con el capital de origen nacional y removían todo tipo de trabas a la remisión de utilidades y dividendos. Ramas como la química y petroquímica, la metalurgia, la maquinaria eléctrica y la automotriz concentraron gran parte de los proyectos de inversión, sentando las bases para que, con el paso de los años, fuera posible la década de mayor crecimiento económico sostenido de la historia nacional (1964 y 1974). Para el presidente Frondizi, el capital extranjero era la llave que permitiría un salto en el crecimiento productivo de la Argentina. Indudablemente esto fue así, pero el costo a pagar implicó la consolidación del predominio económico del capital extranjero en la estructura productiva argentina y, por lo tanto, dio lugar a la constatación de que la industrialización, por sí misma, no implicaba una ruptura con la condición dependiente del país<sup>6</sup>. En ese sentido, puede decirse que el desarrollismo dio lugar a un crecimiento centrado en el mercado interno, e incluso paulatinamente capaz de ampliar las exportaciones industriales, pero de carácter marcadamente dependiente. Se trató de una etapa cargada de contradicciones implíci-

---

6 A partir de 1967, ya durante la “Revolución Argentina” que gobernaba *de facto* mediante el general Onganía, el plan económico del ministro Krieger Vasena profundizaría este factor al promover no solamente la instalación de nuevas plantas industriales de origen extranjero, sino también la compra por parte de estos capitales de establecimientos controlados hasta entonces por empresarios de origen argentino.

tas en el rumbo adoptado, para las que el país debió buscar soluciones nuevas. En particular, la balanza de pagos tuvo una sistemática tendencia deficitaria debida a la importación de maquinarias e insumos para sustentar las inversiones industriales, que fue financiada mediante la inversión extranjera directa y la concertación de diversos créditos por parte de instituciones bancarias y organismos multilaterales. El endeudamiento externo aumentó en esos primeros años, pero esta dinámica no duró mucho en mostrarse conflictiva, debido a que el aumento sostenido de los servicios de la deuda y de la remisión de utilidades y dividendos de las empresas extranjeras pondría en riesgo el equilibrio obtenido en cuanto disminuyera la afluencia de inversión extranjera directa. La restricción externa siguió estando muy presente y el ciclo de *stop and go* continuaba.

Si bien a partir de 1964 el ciclo de *stop and go* continuó produciéndose, desde entonces las fases recesivas del ciclo suavizaron marcadamente su caída. Junto con la ampliación de la capacidad exportadora de la industria, Basualdo considera que el endeudamiento externo, que se amplió a lo largo del período, tuvo un rol funcional al crecimiento de la actividad productiva. Lo sintetiza de esta manera:

El tipo de endeudamiento externo fue funcional a la vigencia de un modelo de acumulación sustentado en la expansión de la economía real y de la producción industrial en particular, en tanto contribuyó a que la fase depresiva del ciclo sustitutivo no implicara una reducción del valor agregado en términos absolutos sino una desaceleración de su ritmo de expansión, lo que permitió un crecimiento del PBI, en el mediano plazo, superior al registrado durante la etapa anterior (2006, p. 70).

Para finales del período analizado, las ventajas otorgadas al capital extranjero comenzaron a ser removidas, incluso antes del regreso del general Perón al gobierno. Sin embargo, la Argentina había vivido de manera sumamente conflictiva la instalación de un proyecto de

industrialización al interior del cual la hegemonía política se alternó entre sectores de la oligarquía argentina con intereses en la industria y sectores del capital extranjero industrial. Estas políticas fueron ampliamente compatibles con las visiones desarrollistas en muchos aspectos. El endeudamiento externo fue considerado un recurso permanente para afrontar la inestabilidad de los ciclos de *stop and go* que marcaron el período, pero el carácter dependiente que asumió la industrialización dio lugar a importantísimos conflictos sociales y políticos que impidieron su consolidación.

Las posiciones desarrollistas no quedaron sepultadas en el pasado, sino que, como mencionamos en la introducción, resurgieron en el siglo XXI al calor de la crisis del Consenso de Washington y, más tarde, producto de los debates originados en la reaparición del nacionalismo popular. En las conclusiones de este artículo retomaremos este análisis al discutir el programa acordado con el FMI recientemente, en marzo de 2022, vinculado con la influencia de estas concepciones.

### *Endeudamiento externo y fuga de capitales: crisis recurrentes*

Tal como analizamos arriba, en el caso del retorno del proyecto histórico liberal a partir de 1976, la relación entre endeudamiento externo y fuga de capitales fue íntima. Gran parte del endeudamiento del sector oligopólico privado estuvo orientado a realizar enormes ganancias a partir de una práctica especulativa que concluía con la dolarización de los excedentes obtenidos, lo cual suponía que el Estado nacional garantizara las condiciones financieras para el conjunto de la operación, así como también las divisas suficientes para poder terminarla. En ese marco, el peso de la deuda pública sobre el conjunto de la actividad económica, y sobre las posibilidades de la sociedad argentina de acceder a condiciones de vida dignas, fue creciendo sistemáticamente y dio lugar a dos crisis profundísimas, de hondas consecuencias históricas: las de 1989 y 2001. Estas crisis fueron tan profundas que algunos historiadores económicos han sugerido abandonar la terminología “*stop and go*” para pasar al “*go and crush*” (Schvarzer y Tavosnanska,

2008). Esto se debió a que el excedente apropiado por los procesos de valorización financiera no puede ser explicado de ninguna otra manera que por la redistribución regresiva del ingreso y el retroceso de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional, fenómenos que caracterizan al período y permiten un contraste abrupto con lo sucedido en décadas anteriores, en las que Argentina se distinguía de otros países de América Latina por una mayor homogeneidad social. Además, como corolario de las distintas etapas de este proceso, la exclusión social se instaló como una realidad permanente, particularmente luego de las transformaciones operadas en la estructura productiva en los años noventa.

El retorno de un gobierno neoliberal en 2016 generó la reanudación de la misma lógica que había operado en el último cuarto del siglo XX, con la particularidad de que en este caso la crisis de deuda a la que condujo su política se produjo extremadamente rápido, en el primer semestre de 2018. En esta tercera parte del artículo analizaremos algunos rasgos de este proceso, con el foco en lo sucedido durante el gobierno de Mauricio Macri.

Repasar las consecuencias concretas de las políticas liberales no resulta menor en tiempos en que sus discursos vuelven a presentarse como una novedad histórica, o incluso -insólitamente- como la forma de resolver definitivamente la frustración nacional. Si es que en la actualidad puede hablarse de una decadencia argentina, a la hora de buscar sus causas es imposible evadir las responsabilidades de las políticas neoliberales que llevaron al país de una crisis a otra.

El primer caso fue el de la crisis desatada en el verano de 1989, cuando el gobierno nacional de Raúl Alfonsín perdió el control de las principales variables económicas del país y Argentina se sumergió en el peor proceso inflacionario de su historia. La hiperinflación fue desastrosa no solamente en términos del poder adquisitivo de la clase trabajadora, sino también porque fue el golpe final que dio lugar a la aplicación de un programa de privatizaciones, reforma del Estado y apertura económica indiscriminada, impuesto por los acreedores externos del país a

través del FMI. Además, la virtual disolución de las relaciones mercantiles a la que dio lugar tuvo un potente efecto disciplinador para que los sectores políticos, gremiales y sociales que habían resistido ese programa fueran más fácilmente doblegados por el gobierno recién asumido de Carlos Menem. A pesar de que la crisis de 1989 está asociada al final del gobierno radical, en realidad sus orígenes son anteriores y remiten al proceso de endeudamiento llevado adelante por la última dictadura cívico-militar, descrito anteriormente y a la puesta en práctica del régimen de acumulación a través de la valorización financiera.

El segundo caso es el de la crisis de 2001, probablemente la más grave en los doscientos años de historia patria desde el punto de vista de sus consecuencias sociales y económicas. A diferencia de 1989, cuando llegó el estallido de 2001 surgió con muchísima fuerza una interpretación que atribuía sus causas a las políticas desplegadas en la década anterior. Naturalmente, era razonable que así fuera, debido a que el agotamiento del régimen de Convertibilidad coincidió con el alza de un ciclo de luchas populares que había venido creciendo desde distintas zonas periféricas del país hacia el centro político, y que para diciembre de ese año había alcanzado una gran intensidad social. Tres procesos se combinaban y explicaban un altísimo grado de malestar social: una larga recesión económica, de la que no se encontraba cómo salir debido a las rigideces del régimen monetario elegido; el crecimiento a niveles inéditos de la desocupación, producto particularmente de las privatizaciones y de la apertura económica; y la aplicación de cada vez mayores planes de ajuste impuestos por el FMI, a cambio de refinanciar un endeudamiento externo que el país no encontraba cómo pagar, mientras la fuga de capitales alcanzaba niveles siderales. La renuncia del gobierno de De la Rúa y la salida traumática del régimen de Convertibilidad a través de una bestial devaluación del peso -del 300% de su valor-, fueron las maneras en las que finalmente concluyó una década que fue enjuiciada y condenada socialmente, pero que en la actualidad comienza a ser lentamente reivindicada por diversos grupos, aprovechando quizás los veinte años que nos separan de aquellos hechos.

Si bien ambas crisis habían dejado en claro para una parte mayoritaria de la sociedad argentina cuáles eran las consecuencias de las políticas neoliberales, a fines del año 2015 una nueva coalición consiguió volver a reunir una mayoría social para hacer otro ensayo. Aun así, como síntoma de la continuidad de una memoria crítica de aquellos años, debió negar sistemáticamente en aquella campaña electoral su parentesco con lo sucedido en los noventa, que sin embargo a poco de andar quedaría a la vista. Pero la crisis de 2018 no produjo los mismos efectos políticos que se habían producido en 2001. Si bien las elecciones presidenciales de 2019 dieron un triunfo contundente en primera vuelta al recién formado Frente de Todos, que había insistido en su campaña electoral con una suerte de “nunca más al endeudamiento externo”, la coalición responsable de haber llevado al país a una nueva crisis de deuda logró obtener el 41 por ciento de los votos, expresión del sólido lazo de representatividad que construyó con una muy significativa base electoral. De ahí que sus ideas y su programa, a contramano del fracaso total de su gobierno, mantuvieron importantes niveles de respaldo social que le permitirían no solamente mantener la unidad, sino también imponerse en las siguientes elecciones, en octubre de 2021, en gran parte de los distritos del país, y por consiguiente proponerse regresar al gobierno en 2023. Es decir que, a diferencia de lo sucedido a comienzos de siglo, ni una parte importante de la sociedad argentina atribuye la responsabilidad de la crisis económica al programa neoliberal, ni tampoco las propias fuerzas políticas neoliberales se encuentran desorientadas, divididas y aisladas. Por esas razones, reponer una explicación de la crisis de deuda de 2018, aunque sea brevemente, es imprescindible para colaborar con el debate que se está produciendo en nuestro país.

Entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019 Argentina sufrió un acelerado proceso de endeudamiento público, en particular del nominado en moneda extranjera<sup>7</sup>. De esta manera se revirtió la dinámica de desendeudamiento posterior a la caída de la Convertibilidad. El Gráfico

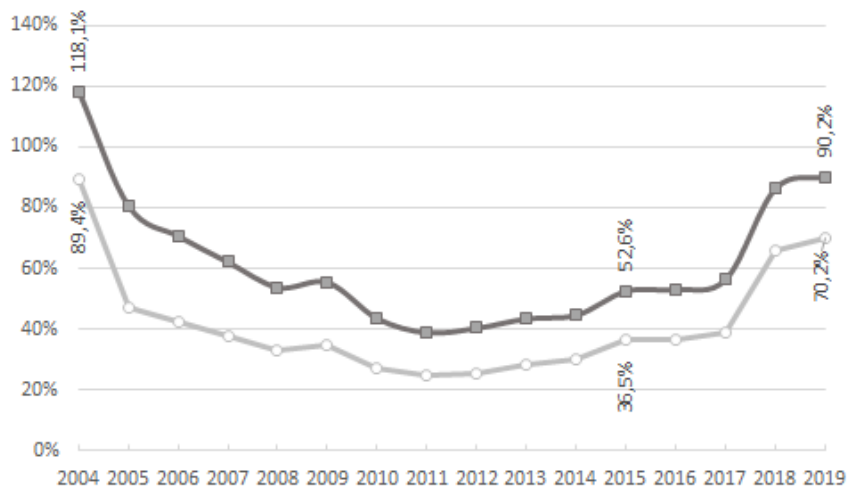
---

<sup>7</sup> Cabe señalar la diferencia entre deuda en moneda extranjera y deuda externa. La primera refiere a deuda nominada en una moneda distinta al peso y la segunda expresa la deuda en tenencia de no residentes.



1 permite observar cómo la deuda bruta de la administración total pasó de representar el 118,1% del PBI en 2004 al 52,6% en 2015, para luego elevarse hasta el 90,2% en 2019. En cuanto a la deuda pública nominada en moneda extranjera, el peso se redujo de 89,4% en 2004 a 36,5% en 2015, para luego subir a 70,2% en 2019. La evolución del ratio de deuda sobre PBI -el indicador más utilizado para calcular la magnitud y la evolución de la deuda ya que pondera su proporción sobre los bienes y servicios totales producidos anualmente en un país- permite advertir un abrupto cambio de tendencia a partir de la llegada de la nueva administración nacional en diciembre de 2015. Se trata de un quiebre en la política económica, que implicó un nuevo esquema de financiamiento del sector público y de las cuentas externas de la economía mediante deuda nominada mayoritariamente en moneda extranjera.

**Gráfico 1. Evolución de la deuda bruta de la administración central total y en moneda extranjera. En % del PBI.**

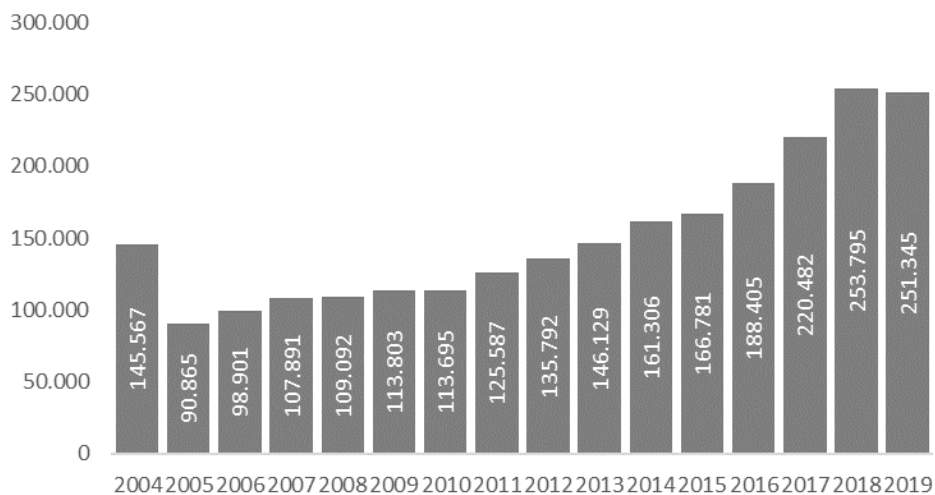


*Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Finanzas de la Nación (MECON, s/f).*

Al analizar las cifras en valores absolutos, los datos provistos por la Secretaría de Finanzas de la Nación dan cuenta de que en 2015 la deuda pública ascendía a U\$S 240.665 millones, mientras que al finalizar la gestión presidencial de Mauricio Macri ésta se ubicaba en U\$S 323.065 millones. En conclusión, se observa un crecimiento de U\$S 82.400 millones, lo que representa un incremento de más del 35%, incluso teniendo en cuenta que, debido a la abrupta devaluación del peso sucedida en la última parte de este período, la deuda pública en pesos licuó su valor al calcularla en dólares.

Pero el mayor endeudamiento bruto no fue el único elemento gravoso para el país en este período. Además, se produjo un importante cambio en la composición de la deuda. De ahí que, si ponemos el foco en el endeudamiento en moneda extranjera siguiendo el Gráfico 2, se observa un incremento del 51,8% en el periodo analizado, por encima del 35% de aumento de la deuda total. Así, la deuda en moneda extranjera pasó de 166.781 millones de dólares en 2015 a 251.345 millones de dólares en 2019. Durante 2016 y 2017 el incremento fundamentalmente se debió a deuda contraída con acreedores privados. Los montos fueron tales que Argentina se convirtió en el principal país tomador de deuda entre las naciones emergentes en esos años. En cambio, en 2018 y 2019 el país fue excluido de los mercados financieros internacionales, por lo que el crecimiento de las obligaciones del país está asociado al préstamo del FMI, el más grande de la historia del organismo, por un total de 40.714 DEGs, equivalentes a 57 mil millones de dólares. Es importante resaltar algo que puede parecer obvio, pero que sin embargo frecuentemente se niega en el debate público: el endeudamiento en moneda extranjera vuelve significativamente más vulnerable el perfil de deuda de cualquier país, motivo por el que casi todos los países del mundo tienden a priorizar la toma de deuda en sus propias monedas y a reducir a los menores valores posibles la toma de crédito en monedas extranjeras.

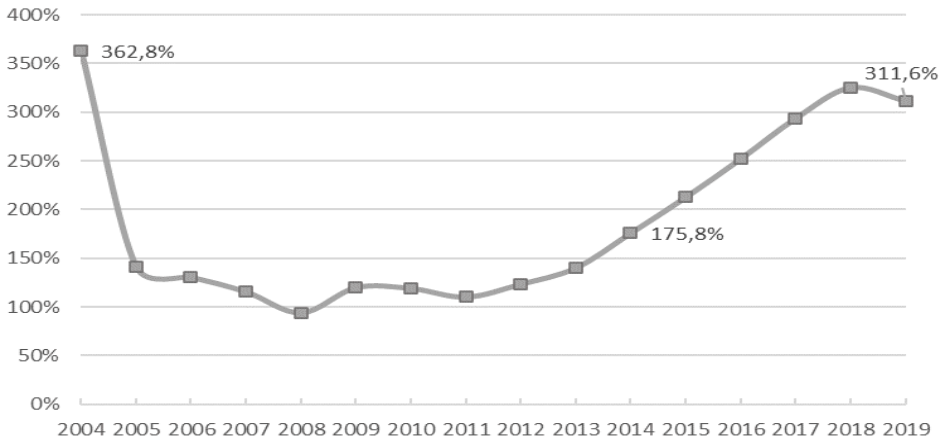
**Gráfico 2. Evolución de la deuda pública nominada en moneda extranjera. En millones de U\$S**



*Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Finanzas de la Nación (MECON, s/f).*

En el mismo sentido, un indicador útil para conocer la sustentabilidad de la deuda en moneda extranjera es el que mide la relación entre las obligaciones en moneda extranjera y las exportaciones anuales del país, ilustrado en el Gráfico 3. Resulta un cociente particularmente relevante para aquellos países que presentan crisis recurrentes de balanza de pagos, al mostrar la capacidad de obtener los dólares genuinos necesarios para la cancelación de los préstamos tomados. También en este caso es notable el crecimiento acelerado: para 2019 el *stock* de deuda más que triplicaba las exportaciones anuales, habiendo crecido 112 puntos porcentuales respecto de 2015.

**Gráfico 3. Evolución de la deuda en moneda extranjera como porcentaje de las exportaciones. En %.**

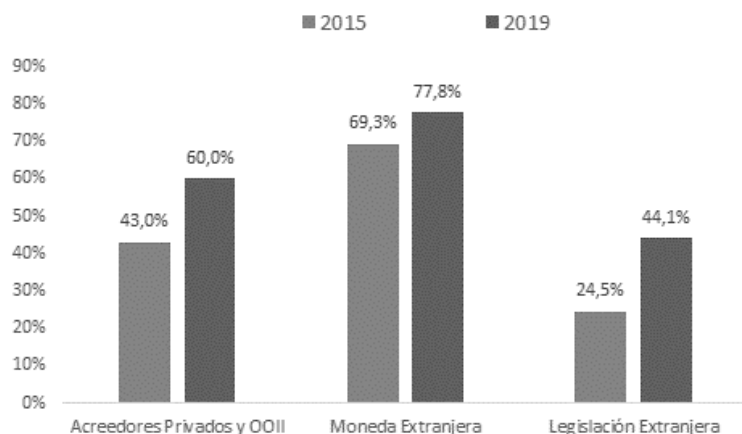


*Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Finanzas de la Nación (MECON, s/f).*

Recapitulando, tal como puede observarse en el Gráfico 4: hacia 2019 el 77,8% de la deuda bruta estaba nominada en moneda extranjera, el 44,1% había sido emitida bajo legislación extranjera y el 60% había sido comprada por acreedores privados u organismos internacionales. En los tres casos, respecto de 2015 los porcentajes habían empeorado. Para aquel año los índices eran de 69,3%; 24,5% y 43% respectivamente. De esta composición se desprendería fácilmente la conclusión de que la deuda pública había sufrido un proceso de transformación que le había impreso un alto grado de insustentabilidad y, además, una fisonomía incompatible con la posibilidad de que el país avanzara en un sendero de recuperación económica con inclusión social, dados los elevados vencimientos en moneda extranjera con acreedores privados, concentrados en el corto plazo. Así, para el período 2020-2024 estos últimos totalizaban más de 100 mil millones de dólares, incluyendo títulos públicos (excluyendo tenencias públi-

cas) y el crédito del FMI al que se había acudido en mayo de 2018 para permitir la retirada de los fondos especulativos que habían ingresado al país.

**Gráfico 4. Composición de la deuda pública total según acreedor, moneda y legislación.**



*Fuente: elaboración propia en base a Secretaría de Finanzas de la Nación (MECON, s/f).*

La descripción de este proceso de endeudamiento estaría incompleta sin mencionar el pecado original que la hizo posible. Nos referimos al acuerdo con los “fondos buitres” con el que se inició el mandato presidencial de Mauricio Macri. Dejando de lado la posición que el país había mantenido previamente, e incluso los logros diplomáticos que había alcanzado en esta materia, el gobierno argentino abandonó la negociación y dispuso pagar exactamente lo que la sentencia del juez Griesa había dispuesto. No era solamente una manera de dejar atrás un diferendo con estos sectores y completar la normalización del frente externo quince años después del *default* de 2001. Era, al mismo tiempo, una señal para el conjunto de los mercados financieros de que el país regresaba a los tiempos en los que los intereses de los

capitales financieros serían priorizados por encima de cualquier otra consideración. Visto desde este punto de vista, la búsqueda de auxilio en el FMI de mayo de 2018, para permitir que los fondos de inversión que habían ingresado a la Argentina pudieran retirar sus fondos a un tipo de cambio sumamente favorable, resulta prácticamente el cumplimiento de una garantía que había sido establecida. Naturalmente, quien debería hacerse cargo de la deuda generada ya no serían los sectores que ingresaron al país y luego salieron rápidamente obteniendo ganancias especulativas, sino el conjunto del pueblo argentino.

La señal del acuerdo con los “fondos buitres” había sido complementada, además, con la remoción de distintas formas de regulación de la entrada y salida de capitales al país. En el Cuadro 1 se reflejan diversas medidas de liberalización financiera tomadas. Se trató del desarme completo de un conjunto de medidas macroprudenciales que habían sido establecidas mayoritariamente en el año 2002 para prevenir crisis financieras como la que marcó el fin de la Convertibilidad. Las consecuencias de estas medidas fueron tan dañinas, que el propio presidente Macri debió reponer algunas de ellas en los últimos meses de su mandato.

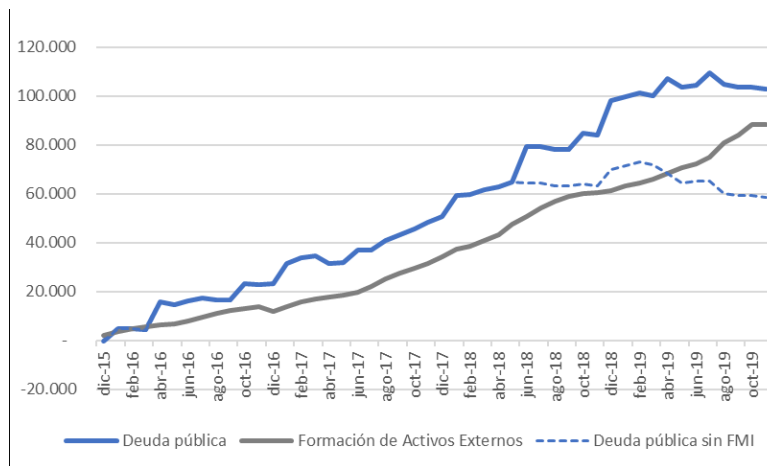
**Cuadro 1. Medidas de liberalización cambiaria  
y de la cuenta capital**

Fecha	Medida
18/12/2015	Reducción de 365 días a 120 del límite de permanencia de capitales financieros en el país.
05/05/2016	Aumento del límite mensual a la compra de dólares, de USD 2 M a USD 5 M.
05/05/2016	En caso de debitar una compra en el exterior, el cliente puede elegir si los fondos se extraen de su cuenta en moneda local o extranjera. Con anterioridad automáticamente se debitaban de la segunda.
10/05/2016	Ampliación del plazo a 365 días para la liquidación de exportaciones de todos los rubros.
09/08/2016	Se elimina el límite mensual a la compra de dólares de USD 5 M.
09/08/2016	Incremento del monto de compra permitido en efectivo, de USD 500 a USD 2.500
30/12/2016	Eliminación de la obligación de liquidar exportaciones en el mercado local a los exportadores de servicios.
05/01/2017	Eliminación del plazo mínimo de permanencia de capitales especulativos
02/11/2017	Eliminación del plazo para la liquidación de divisas de todas las exportaciones

Finalmente, resta mencionar la relación de este proceso de endeudamiento externo con la fuga de capitales. El Gráfico 5 permite observar el crecimiento acumulado de la formación de activos externos y del endeudamiento externo. Tal como puede observarse, existe una contundente correlación entre ambas variables, que nos permite afirmar que la extraordinaria salida de divisas en concepto de fuga de capitales solamente pudo ser satisfecha por la toma de deuda en moneda

extranjera. Asimismo, se puede vislumbrar que a partir de 2018 esta dinámica se sostuvo a partir de los fondos desembolsados por el FMI.

**Gráfico 5. Ingresos de divisas por deuda pública y formación de activos externos del sector privado no financiero acumulada. Diciembre 2015 a diciembre 2019.**



*Fuente: elaboración propia en base a BCRA (s/f).*

En el período analizado se fueron del sistema financiero por “formación de activos externos” -la denominación técnica en el balance cambiario del BCRA de la “fuga de capitales”- un total de 88.376 millones de dólares. Es decir, un monto equivalente al 86% del ingreso de dólares por deuda pública y otras colocaciones del gobierno nacional registradas en el balance cambiario. Además, en términos del PBI, la fuga de capitales promedió los 4,1 puntos porcentuales por año. De modo que el ahorro argentino en estos años, lejos de reinvertirse, se dolarizó sin fines productivos. A su vez, como dijimos, la fuente de financiamiento provino del Estado mediante el acelerado proceso de endeudamiento en moneda extranjera. Como reflejan los datos, sin el ingreso masivo de deuda en moneda extranjera hubiera sido imposi-



ble financiar la fuga de capitales o, dicho de otra manera, sin esa oferta gigantesca de dólares fruto del endeudamiento, la demanda de dólares hubiera llevado el tipo de cambio a niveles mucho más elevados que los observados durante el proceso, algo a todas luces insostenible.

Por supuesto, la fuga de capitales no es patrimonio exclusivo de las etapas en las que se implementan en el país políticas de signo liberal, aunque como vimos, precisamente es en esos años en los que el fenómeno alcanza magnitudes más relevantes. Lo que sucede es que dado que el proyecto histórico liberal responde directamente a los intereses del capital financiero, se trata de una consecuencia prevista y alentada por los gobiernos que trabajan en ese marco. Cuando, en cambio, existen gobiernos encuadrados en otros proyectos históricos, como sucedió durante los años kirchneristas, la fuga de capitales en lugar de ser alentada es enfrentada y entorpecida por distintas regulaciones al movimiento de capitales financieros, como fue el caso del control de cambios implementado por el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, quizás la más conocida de ellas. Hay otra diferencia relevante: la relación entre endeudamiento externo y fuga de capitales solo se produce en gobiernos de signo liberal, mientras que en el caso del gobierno kirchnerista la fuga de capitales era posible a costa de la acumulación de reservas internacionales acumuladas en el BCRA, como producto de los sistemáticos superávits de cuenta corriente obtenidos por el país. Por supuesto, se trata de uno de los problemas centrales de la economía argentina, uno de los verdaderos obstáculos al desarrollo nacional, que afecta a cualquier gobierno y que incluso puede ser considerado, razonablemente, un agravante financiero de la tradicional restricción externa que enfrenta un país como la Argentina al avanzar en un proceso de industrialización. La diferencia es que el proyecto histórico liberal directamente alienta la fuga de capitales.

## Conclusiones

Esperamos haber mostrado a lo largo de este artículo la diversa relación que existe entre los tres proyectos históricos vigentes en nuestro país y la problemática de la deuda externa. Para finalizar, nos gustaría compartir algunas breves reflexiones respecto del reciente acuerdo con el FMI firmado en marzo de 2022. Lo hacemos, en esta oportunidad, buscando conectarlo con las polémicas entre las posiciones desarrollistas y nacional-populares esbozadas arriba. Esto supone, por supuesto, afirmar que al interior del gobierno nacional asumido en diciembre de 2019 conviven ambos tipos de posturas, y que precisamente las divergencias expresadas en ocasión de la firma de este acuerdo pueden ser remitidas, en última instancia, a las que existen entre ambos proyectos históricos.

Si hubo un punto de divergencia fundamental al interior del Frente de Todos, probablemente no haya tenido tanto que ver con las principales metas acordadas entre la Argentina y el organismo multilateral, sino con algo previo a la definición de la letra chica del acuerdo, que tiene que ver con concepciones divergentes respecto del tipo de relación que debe mantener el país con el FMI. Coloquialmente, en el debate público se hizo referencia a esta cuestión mediante la idea de que el gobierno argentino aceptó, independientemente de su agrado, negociar la reestructuración de la deuda dentro de las “reglas de juego” establecidas. Es decir, entre otras cosas, sin conseguir una modificación de las tasas de interés, los plazos de pago y los montos del capital tomado por el presidente Macri, e inclusive tampoco logró cambios en las sobretasas que este organismo cobra a partir de los dos años de pago, cuando otorga préstamos por montos que superan el 187,5% de la cuota de cada país. En la actitud a tomar frente a la imposición de estas reglas se centró buena parte de la discusión pública, debido a que detrás de la aceptación de estas condiciones podía interpretarse una renuncia a defender el interés nacional al nivel en que lo ameritaban las circunstancias, aun cuando eso supusiera entrar

en conflicto con las principales potencias mundiales y con el sistema financiero global. Asimismo, una vez aceptadas las “reglas del juego”, la posibilidad de un acuerdo con el FMI pasó a presentarse desprovista de su carácter político, invisibilizando los intereses geopolíticos en juego, como si se jugara en el terreno de la técnica económica, e incluso afirmando que el FMI ya no era “el mismo de siempre”, es decir, como si las disposiciones a las que se arribara fueran el resultado de equipos económicos especializados, de la misma jerarquía, buscando llegar de común acuerdo al mejor programa posible para afrontar el pago de los compromisos tomados. Además, también se naturalizaba como un hecho inevitable la pérdida de autonomía del país, debida al retorno de las auditorías trimestrales sobre las cuentas nacionales y las políticas aplicadas. Como corolario, esa aceptación implicaba que el FMI no asumiera ninguna responsabilidad por lo sucedido: ni por el otorgamiento original del préstamo, de una magnitud inédita en su historia y con una clara intencionalidad política, en junio de 2018; ni por su ampliación en octubre de ese mismo año, por la que llegó a un total equivalente a 57 mil millones de dólares; ni tampoco por su sostenimiento en el tiempo, a pesar de que la salida continua de capitales de la economía argentina en 2018 y 2019 hubiera debido dar lugar a la interrupción de los desembolsos, de acuerdo a lo estipulado en su estatuto.

En otras palabras, el rechazo a la política del gobierno de Mauricio Macri en materia de endeudamiento público por parte del conjunto del Frente de Todos ilustra las coincidencias posibles entre las miradas desarrollistas y nacional-populares respecto del programa liberal. Pero al mismo tiempo, las diferencias a la hora de ejecutar una salida dejan en evidencia la distancia entre ellas. Si el neoliberalismo equivale a la entrega del país al capital financiero y la subordinación geopolítica, el desarrollismo en cambio denuncia ambas cosas, pero conduce a una mirada inocente, que “despolitiza” el papel global de los organismos multilaterales de crédito y busca una asociación “inteligente” con ellos, relativizando el carácter desigual de las relaciones internacionales.

les y las consecuencias de la ubicación periférica de nuestro país. Esa aceptación de los límites intenta construir una compatibilidad con un programa de industrialización y desarrollo asociado al capital extranjero, que, debido a su peso predominante en la estructura económica argentina, termina por reforzar las cadenas de la dependencia. Finalmente, la mirada nacional-popular da lugar a una dinámica de enfrentamiento con intereses financieros y geopolíticos globales, por supuesto de resultado abierto y no exentos de problemas, como quedó claro en el activismo del país frente a los “fondos buitres”, que dio lugar en 2015 a la sanción en la ONU de las normas internacionales de reestructuración de deudas soberanas. Pero no se trata de rechazar dogmáticamente al crédito externo ni al capital extranjero, que pueden cumplir funciones socialmente útiles o hasta imprescindibles para la Argentina, si están enmarcados en un proyecto nacional. Lo que este enfoque tiene como principal virtud en esta materia, en efecto, es poner por delante como objetivo de la política pública el fin de la injerencia externa sobre nuestro país, la recuperación de grados significativos de decisión nacional y la pérdida de peso del endeudamiento externo como factor de la restricción externa y, por lo tanto, como condicionante severo del desarrollo nacional.

## Referencias bibliográficas

- Archivo Prisma. (19 de mayo de 2017). *Perón declara la independencia económica en Tucumán, 1947 (fragmento)*. [https://www.youtube.com/watch?v=zrN8gW6lVOo&ab\\_channel=ArchivoPrisma](https://www.youtube.com/watch?v=zrN8gW6lVOo&ab_channel=ArchivoPrisma)
- Banco Central de la República Argentina. (BCRA). (s/f). *Informe de Política Monetaria*. [https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe\\_politica\\_monetaria.asp](https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe_politica_monetaria.asp)
- Basualdo, E. (2006) *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Basualdo, E. y Manzanelli, P. (2018). *Endeudar y fugar: un análisis de la historia económica argentina, de Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Casa Rosada Presidencia. (15 de diciembre de 2005). *Palabras del presidente de la nación, Néstor Kirchner, en el acto de anuncio del plan de desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional*. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/24862-blank-41184041>
- Gerchunoff, P. y Llach, L. (2018) *El ciclo de la ilusión y el desencanto: políticas económicas argentinas de 1880 a nuestros días*. Buenos Aires: Crítica.
- Hagman (2017), “Liberalismo, desarrollismo y populismo. Tres proyectos históricos en la Argentina”, en Hagman y Bosia, *La izquierda y el nacionalismo popular, ¿un divorcio inevitable?* Buenos Aires: Colihue.
- Hagman, I. y Bosia U. (2017). *La izquierda y el nacionalismo popular, ¿un divorcio inevitable?* Buenos Aires: Colihue.
- Ministerio de Economía. (MECON). (s/f). *Portal de datos económicos*. <https://www.economia.gob.ar/datos/>
- Perón ([1968] 2017). *La hora de los pueblos; Latinoamérica: ahora o nunca*. Buenos Aires: Biblioteca del Congreso de la Nación.
- Rapoport, M. (2010). *Las políticas económicas de la Argentina: una breve historia*. Buenos Aires: Booket.
- Schvarzer, J., y Tavonanska, A. (2008). *Modelos macroeconómicos en la Argentina: del stop and go al go and crush*. Buenos Aires: CESP. Documento de trabajo, 15.

# EMPRESAS PÚBLICAS, SOBERANÍA Y AMBIENTE

---

*Martín Burgos<sup>1</sup>*

*“Adquirir los ferrocarriles equivale a adquirir soberanía”*

Raúl Scalabrini Ortiz

## **Introducción**

La pandemia fue la ocasión de numerosos debates acerca del papel del Estado en la economía y sobre las estrategias de desarrollo en relación al ambiente. Esto terminó en un posicionamiento en clivaje entre dos posturas incompatibles, la del “extractivismo” para quienes las pautas de consumo y de producción en la actualidad son insostenibles, y las del “desarrollismo” para quienes es posible el incremento de las inversiones y de las exportaciones en recursos naturales regulando sus implicancias sobre el ambiente.

Las distintas corrientes del Frente para Todos se fueron acomodando entre esas dos posiciones sin que aparezca una postura superadora. Mientras algunos funcionarios sentían la necesidad de atraer inversiones ante la falta de divisas, otros se sintieron más cómodos con el discurso ambientalista más duro, a tono con algunas voces pro-

---

<sup>1</sup> Es Licenciado en Economía (UBA), Master en la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS-París, Francia) y Doctor en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Asimismo, es investigador y docente en FLACSO, en el área de Políticas Públicas. Es Coordinador del Departamento de Economía Política del Centro Cultural de la Cooperación. Fue coordinador de la diplomatura de posgrado en Finanzas para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Quilmes.

pensas a una reflexión crítica sobre la cuestión del ambiente (Zaffaroni, 2017). De esa forma, se reprodujo en el seno del gobierno el clivaje de la academia, en relación a una temática que se volvió ineludible por los numerosos compromisos internacionales asumidos por Argentina y porque es un factor de presión que los países centrales sobre los países periféricos. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 26) celebrada en Glasgow es una instancia de gran relevancia en ese sentido, y las distintas declaraciones vertidas por los gobiernos europeos sobre la posibilidad del uso de barreras fitosanitarias para frenar las importaciones de los países periféricos; son solo unos ejemplos de una temática que a futuro tendrá un peso cada vez más importante.

El debate sobre el ambiente permitió también referirse a los estilos de desarrollo que está incluido en cada uno de los modelos económicos, las pautas de consumo y de producción que se pretenden y los límites que tienen cada uno, así como los actores económicos y sociales que los llevan adelante. En sustancia, ese debate implica una actualización necesaria de las teorías económicas que le da argumentos a los proyectos políticos en pugna, en acuerdo con los actores sociales que lo sustentan y el contexto histórico en el que se da esa lucha política.

En este capítulo nos proponemos abordar esta cuestión tanto teórica como práctica desde una perspectiva nacional y popular, entendiendo que la cuestión del ambiente y del desarrollo remite a una problemática histórica de América Latina, que es la de los recursos naturales. Por lo tanto, en un primer momento nos detendremos sobre la teoría que sustentan las distintas posiciones para luego abreviar en las tradiciones del pensamiento económico nacional en lo que respecta a la cuestión de los recursos naturales, y lo abordaremos desde el concepto de soberanía, condición necesaria para el desarrollo económico. Haremos hincapié en la necesidad de volver a los autores nacionales que siempre han destacado una herramienta de política para defender esa soberanía sobre los recursos naturales, que es la presencia de empresas estatales en los eslabones concentrados de

la producción para mantener un control respecto de la planificación de las inversiones y el destino de esos productos. Por último, se hará mención a algunos casos en los que existe empresa nacional y los casos en los que deberían plantearse su necesidad, de forma a potenciar los beneficios en el mercado interno de esas actividades, teniendo en cuenta la relevancia de la temática ambiental.

## **Soberanía, Extractivismo y Desarrollismo**

La compleja relación entre recursos naturales y desarrollo puede rastrearse desde los clásicos de la economía política, cuando Malthus y Ricardo debatían sobre los efectos de la renta en el sistema económico. Estos conceptos se dejarán de lado entre los economistas a medida que avance la revolución industrial y que se solucionen los problemas planteados, mediante el cambio tecnológico, pero también con el libre comercio y la colonización de gran parte del mundo de parte de los europeos.

En 1972, Europa volverá sobre la relación entre capitalismo y recursos naturales planteando una perspectiva neo-malthusiana a través de dos hitos fundamentales: la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de Estocolmo y el informe “Límites del crecimiento” encargado por el Club de Roma. El “informe Meadows” alertaba sobre una catástrofe global dado el rápido crecimiento demográfico en relación a la capacidad de producción de alimentos, el agotamiento de algunos recursos naturales no renovables y la contaminación ambiental.

En ese contexto, empezó a tener fuerza a nivel internacional la teoría del decrecimiento originada en autores como Georgescu-Roegen en los años setenta (1995)<sup>2</sup>, o las críticas al concepto de desarrollo surgidas en los años ochenta en Francia planteando el postdesarrollo como alternativa en autores como Latouche o Rist (Treillet, 2007).

---

<sup>2</sup> El mismo Georgescu-Roegen reconoce el parentesco entre su teoría del decrecimiento y el estado estacionario de John Stuart Mill, el primer economista que planteó la cuestión ecológica.



En su versión marxista, se refieren a la acumulación originaria como fundamento del extractivismo en la continuación de clásicos como Rosa Luxemburgo y más recientemente David Harvey, para quienes la acumulación de capital requiere siempre ampliar su esfera hacia otros ámbitos para paliar la tendencia a la caída de la tasa de ganancia (Harvey, 2005).

Estos debates a nivel internacional tendrán una llegada tardía en la agenda pública de nuestro país, donde el tema ambiental apareció por la ventana, a raíz de los acuerdos que se tejían a nivel global y el impacto de la pandemia en las conciencias de los ciudadanos.

Los partidos de izquierda fueron los que mayor tarea política realizaron alrededor del tema ambiental, utilizando el concepto del extractivismo implantado en las ciencias sociales desde inicio de siglo. Inspirada en las ideas del decrecimiento y el postdesarrollo, el extractivismo se opone a las actividades productivas que atentan contra el territorio, entendiendo que el Estado no tiene posibilidad de regular las empresas transnacionales. A su vez, estas empresas tienen pautas de producción contaminantes y no tienen incentivos para que esto no sea así (Svampa y Viale, 2015). El actor social clave en esos conflictos ambientales son las organizaciones comunitarias, que podrían generar modelos de desarrollo autónomos. En este contexto, el conflicto se expresa como extractivistas-comunidades, desapareciendo las complejidades de los actores, así como los conceptos de Nación o Centro-Periferia. En esa perspectiva se plantea como alternativa política un cambio radical en las pautas de consumo y de producción de la sociedad en pos de preservar el medio ambiente.

Esa visión de un Marx orientado hacia la relación entre la naturaleza y el valor de uso parece no hacerle justicia al autor de *El Capital*. Como explica mejor que nadie Álvaro García Linera, los movimientos ambientales y los círculos académicos partidarios del anti-extractivismo se desentenden de las relaciones *sociales* de producción y por tanto confunden “sistema técnico” con “modo de producción”, asociando extractivismo con capitalismo (García Linera, 2020). La relación

técnica del hombre con la naturaleza debe concebirse entonces como funcional a una relación social, cuyo fundamento es la reproducción del capital a través de la plusvalía; núcleo teórico marxista. La superación del capitalismo no es la superación de una determinada relación técnica de producción sino la superación de un esquema social de producción: el modo de producción capitalista.

Del otro lado del debate en Argentina, se fueron posicionando numerosos académicos y funcionarios del gobierno que empezaron a discutir la necesidad de atraer inversiones extranjeras en las actividades vinculadas a los recursos naturales para mejorar las exportaciones, condición necesaria para mejorar el nivel de vida de los argentinos. Un ejemplo de estas formulaciones es el de las “tres sostenibilidades” que incorpora la dimensión social y ambiental, orientado a dar un marco a la discusión sobre desarrollo y ambiente (Möhle y Schteingart, 2021). Los autores afirman: “En el corto plazo, proponemos trabajar sobre la reducción de los impactos de las estructuras productivas actuales y utilizar los recursos naturales como palanca para el desarrollo. En el largo plazo, sostenemos que es necesario tender a una transformación estructural hacia la triple sostenibilidad, haciendo foco principalmente en la transición hacia actividades económicas de menor impacto ambiental y mayor inclusión social” (*Ibid.*, 2021).

La solución a esas “tres sostenibilidades” se presenta a veces como un circuito virtuoso en el cual se incorporan inversiones extranjeras directas en la exportación de recursos naturales, generando empleo asalariado de calidad y confiando en las regulaciones ambientales para resolver potenciales problemas. Este enfoque recupera la idea de las capacidades estatales regulatorias y las capacidades tecnológicas locales, en línea con el estructuralismo latinoamericano, pero es muy optimista respecto de los impactos de la tecnología en el ambiente, así como de las capacidades estatales de regulación realmente existentes frente a las empresas multinacionales.

Además, en estos análisis se tiende a hacer una relación muy lineal entre bienestar de la población y acumulación de capital (los de-

sarrollos financieros, productivos y/o tecnológicos). En ese sentido, los impactos de las diferentes formas de acumulación de capital son complejos, y la tecnología utilizada puede ayudar a resolver algunos problemas dependientes quien la controla y para qué se utiliza.

Frente a esas dos concepciones de la acumulación de capital en relación a los recursos naturales, plantearemos una perspectiva distinta con un paradigma de Estado que supere la perspectiva “generación de incentivos y agencia de fiscalización” para pensarlo como Estado de Planificación Empresarial, es decir, un Estado que participe del diseño, organización, coordinación y también control de las cadenas de valor, mediante distintas formas, que incluyan el control estatal de un eslabón, la asociación, la financiación, el compra público o la competencia. Esto permitiría organizar y coordinar las cadenas de valor y maximizar las curvas de aprendizaje y escalabilidad para la creación de sectores competitivos para exportar y adaptarse a las necesidades ambientales. Esa Planificación Empresarial debe tener en cuenta la rentabilidad y las condiciones privadas de acumulación, favorecer las inversiones tecnológicas del sector privado y orientarlas para tener en cuenta el factor ambiental (Grasso, 2021).

En términos teóricos, la cuestión de la renta de los recursos naturales tiene una larga tradición en la periferia, donde se dieron discusiones que reflejaron los intereses en pugna y sus respectivos proyectos políticos. Esta cuestión se ramificará con las disputas por la soberanía que los nuevos Estado Nación latinoamericano librarán a lo largo del siglo XIX y que será fundamentado por los autores nacionales y populares. Entre estos nos gustaría destacar la figura de Raúl Scalabrini Ortiz, cuya labor intelectual siempre se orientó a la defensa de la soberanía y la defensa de la empresa pública. En su clásico estudio sobre los ferrocarriles argentinos, demuestra como las empresas terminan dominando no solo el sector, sino el país entero que ya no los puede denunciar ni fiscalizar (Scalabrini Ortiz, 1975). Si tuviéramos que plantearlo en términos de teoría económica, su aporte es sin dudas el de mencionar que las inversiones extranjeras directas no son

ahorros extranjeros que llegan al país, sino ahorros argentinos que son retirado hacia el extranjero.

En la posguerra, la cuestión de los recursos naturales volverá sobre la escena de la teoría económica desde la periferia, a través del estructuralismo latinoamericano, que planteaba la desventaja de América Latina en el comercio internacional al especializarse en recursos naturales. Ese enfoque renovador que impulsarán Prebisch y sus seguidores irá generando distintas discusiones, que incluyen la del intercambio desigual de Emmanuel y los debates marxistas sobre el imperialismo, y también los debates sobre la cuestión ambiental en los años setenta (Sánchez *et al.*, 2019).

En el marco de las Conferencias de 1972, varios investigadores de nuestro continente dieron la discusión sobre el Modelo Mundial Latinoamericano (MML), impulsado por la Fundación Bariloche entre 1972 y 1975. Desde allí se criticó la estructura teórica del Modelo Meadows de carácter neo-malthusiano que sugería atenuar los límites naturales y superar la pobreza a nivel global proponiendo crecimiento cero para los países centrales y en la periferia un control y reducción de la población. Por el contrario, el MML construyó un modelo alternativo sobre preceptos diferentes, principalmente que los límites son sociopolíticos antes que físicos, en pos de un sistema global equitativo (Grondona 2016; Herrera *et al.*, 2004). Estas reflexiones continúan las que había empezado el estructuralismo latinoamericano en la posguerra, y dio origen en la corriente del “ecodesarrollismo” de Ignacy Sachs con gran influencia en los debates actuales, y que nos sirven de guía junto a los autores del pensamiento nacional para la discusión (Domínguez, 2022; Burgos y Sabbatella, 2023).

## Empresas públicas y desarrollo

Las empresas públicas son previas a los debates sobre desarrollo económico que tomaron fuerza a partir de la posguerra en América Latina. Esto se explica principalmente porque son parte de los procesos de soberanía y de formación del Estado nacional en regiones que recién se independizaban (en el siglo XIX en América Latina), en la cual la constitución de un banco, de un transporte o de un puerto solo se podía realizar desde el Estado ante la falta de interés (y/o de capital) por parte de los inversores privados (Ortiz, 1974). El nacimiento de los Ferrocarriles estatales fue otro paso para la creación de mercado y el mejor aprovechamiento territorial, hasta su privatización en 1880 que coincidió con el auge de la dinámica agroexportadora (Belini y Rougier, 2008).

Las Fuerzas Armadas fueron determinantes para que se fomente la producción estratégica desde la misma guerra de independencia con las primeras siderurgias del General San Martín (Dorfman, 1986), que será el iniciador de una tradición que luego será continuada con la creación de Fabricaciones Militares, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y SOMISA, entre otras empresas (Schvarzer, 1979).

La creación de YPF durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen y la impronta que le dio luego Enrique Mosconi constituyen un mojón que marca un antes y un después en el rol del Estado sobre los recursos naturales (Mansilla, 2007). No resulta casual que el reclamo para sí por parte del Estado de un recurso estratégico como el petróleo se haya dado a partir de un proceso político de características nacionales y populares.

La vigencia del modelo de industrialización sustitutiva generó condiciones propicias para el crecimiento de YPF y la creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares por la gestión de Manuel Savio en 1941 y de SOMISA durante la presidencia de Juan Domingo Perón, así como el establecimiento de Gas del Estado, de Agua y Energía y de la Comisión Nacional de Energía Atómica, entre otros; en los

dos primeros gobiernos peronistas. No obstante, ninguna de esas obras hubiera sido posible sin la concepción estratégica que detentaron los recursos naturales y el rol central asignado al Estado en la promoción de su uso y en su conservación y cuidado (Adaro y Burgos, 2023).

La clave para comprender la concepción del primer peronismo sobre los recursos naturales la brinda el propio texto de la Constitución Nacional de 1949. En ella, se establecía la función social del capital, la propiedad y la actividad económica. En particular, el artículo 40 de la carta magna instituía: “La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social [...] Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias” (Const., 1994, Art. 40).

Las nacionalizaciones de empresas privadas durante el gobierno peronista corresponden al proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Esta etapa se suele subdividir en una primera etapa orientada a la sustitución de importación de bienes de consumo, que luego dio lugar a una segunda etapa debido a la creciente demanda de insumos y de bienes de capital, que requirió la profundización de la sustitución de importaciones hacia las industrias básicas (Ferrer, 2012). Estas requieren un nivel de capital y de tecnología que una empresa nacional difícilmente puede lograr obtener, y en muchos casos un acceso fluido a los recursos naturales como materia prima de esa industria. En ese punto se abren dos posibilidades no excluyentes aunque en la historia argentina han generado disputas políticas feroces<sup>3</sup>: la primera es la inversión de las empresas transnacionales en esos sectores sensibles, que ya tienen las tecnologías para poder realizar la inversión necesaria. La segunda opción es la producción partiendo de una empresa públi-

---

<sup>3</sup> Se puede mencionar los contratos petroleros a modo de ejemplo, pero también los ferrocarriles en tiempo de Julio Roca (Schvarzer, 1979).

ca. Esta última posibilidad se hace más plausible cuando el territorio nacional tiene recursos naturales por lo que puede configurar jurídicamente la explotación de forma a concesionar o explotar públicamente el recurso, y de ahí agregarle valor para exportarlo o que sea utilizado por la industria o los consumidores locales.

Desde la última dictadura militar, el empeño de los gobiernos por privatizar las empresas públicas o utilizarlas a fines financieros marcó una nueva etapa en la historia de las empresas públicas, que tuvo impacto negativo en una gran cantidad de sectores productivos. Las nacionalizaciones de empresas retomarán vigor con el gobierno kirchnerista, revirtiendo gran parte de las concesiones otorgadas en servicios públicos, transporte y energía, aunque muchas veces luego del abandono de las empresas por parte del sector privado (Carbajales, 2021).

Como lo vemos, las empresas públicas tienen distintos sentidos según las circunstancias y los sectores de los cuales se trate. Inicialmente son parte del debate sobre la formación del Estado y la constitución de mercados en países donde estos no existían, lo cual sigue siendo una función esencial y que se pueden articular perfectamente con las teorías del desarrollo que se dieron desde la segunda mitad del siglo XX en nuestro continente.

Según Aldo Ferrer (2008), el desarrollo es el proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la acumulación en sentido amplio, en el cual se destacan la acumulación de capital tangible e intangible, como el conocimiento, la tecnología, la capacidad de movilizar el potencial de recursos, además de otros aspectos sociales, culturales y políticos.

El desarrollo es un concepto que se diferencia del crecimiento económico, que es una medida estadística. El crecimiento siempre implica un cambio en la estructura sectorial, porque el ciclo de cada sector es diferente, dependiendo de los precios relativos, de las políticas públicas, de las estrategias empresariales en cada coyuntura, etc. El análisis de estas dinámicas sectoriales son las que permiten definir si hay desarrollo: en particular los estructuralistas tradicionales consideran

al crecimiento del peso del sector de bienes de capital en la economía como síntoma de desarrollo, dado que es el sector que más incorpora tecnología y cuya existencia implica una diversificación económica relevante<sup>4</sup>. Esta idea se origina<sup>5</sup> en la necesidad de industrialización por sustitución de importaciones introducida por Raúl Prebisch (1949) frente al deterioro de los términos de intercambio ocurrido con el surgimiento de Estados Unidos como potencia global. Lo que se buscaba con esa política era modificar la estructura interna de la economía para darle un peso cada vez mayor a la industria en relación a los recursos naturales, entendiendo que el progreso técnico contenido en los bienes industriales era, en su momento, la clave para mejorar la situación económica y social de los países periféricos.

A esta visión tecnoproductiva se le asocia otro punto importante que es la escasez de los recursos en divisas, lo que Nurske llamó el círculo vicioso de la pobreza (Furtado, 1968). Es decir que, si bien el desarrollo implica una modificación entre los sectores que más crecen y los que menos crecen, debe existir una consistencia entre el mercado interno y la gestión de las divisas<sup>6</sup>. Eso implica que los beneficios del

---

4 Esta interpretación también puede rastrearse en autores como Schumpeter, que diferencia un estado estacionario de la dinámica que genera la innovación productiva (Perroux, 1973).

5 Se podría interpretar al conjunto de trabajos de posguerra como a una nueva "visión" de la economía en términos de Schumpeter. La idea del desarrollo económico a veces se interpreta como arrancando con los clásicos de la disciplina (Smith, Ricardo, Marx), no obstante ellos se centran en la cuestión de cómo funciona la dinámica del capitalismo mientras que estos autores buscan responder la pregunta sobre "¿cómo mejorar la situación de los países más 'atrasados'?" Esta pregunta implica recortar el objeto de estudio a nivel nacional en articulación con lo subnacional o lo regional. En ese sentido, la teoría del desarrollo se ramifica con los autores del siglo XIX que veían que sus países estaban en desventaja respecto del Reino Unido como Hamilton en Estados Unidos o List en Alemania (Chang, 2009).

6 Como lo aclara Furtado, el debate entre el desarrollo equilibrado de Nurske y el desarrollo desequilibrado de Hirschman o Perroux puede superarse, ya que Nurske se refiere al desarrollo equilibrado en relación a la consistencia necesaria para enfrentar el círculo vicioso de la pobreza, mientras que el desarrollo se determina históricamente como un proceso de crecimiento no equilibrado entre sus sectores (Furtado, 1968). El propio Diamand con su concepto de Estructura Productiva Desequilibrada asume que el desbalanceo sectorial de la industrialización generó un esquema macroeconómico propenso al desequilibrio de la balanza de pagos, y para lograr consistencia externa las medidas de políticas públicas que se deben tomar no son las clásicas (Diamand, 1973).



crecimiento deben poder retenerse en el espacio nacional para que se pueda retroalimentar el crecimiento y de esa forma darle durabilidad y sustentabilidad (Musacchio, 2020).

Otro aspecto a veces soslayado en parte de la literatura, remite a la importancia de la soberanía política como condición para tomar las decisiones en vistas al desarrollo. Esta idea, enfatizada por Cardoso y Faletto (1969), refiere al carácter definitorio de los procesos de toma de decisión, que siempre reaparecen en la historia política del continente, sobre todo tratándose de recursos estratégicos que son requerimientos generalizados de la economía, como las fuentes de energía o los medios de transporte.

De esa forma, al desarrollo visto como proceso científico y tecnológico se asocia con el margen de maniobra que le da la restricción externa, así como aspectos distributivos, políticos e institucionales que estimulan las tomas de decisiones soberanas<sup>7</sup>. En función de esta serie de conceptos que definen al desarrollo, a continuación, derivaremos cinco argumentos a favor de la creación de empresas públicas.

Para lograr el desarrollo desde la periferia, la presencia del Estado es fundamental y es el argumento primordial para crear una empresa pública, y el que prevaleció históricamente. Según los fundadores de la teoría del desarrollo, para salir del círculo vicioso de la pobreza se requería un crecimiento para lograr economías de escala en la producción que no se puede dar en los países de tamaño menor. Solo un conjunto simultáneo de proyectos de inversión complementarios entre sí puede superar ese impasse del subdesarrollo, pero ningún empresario individual lo puede realizar (lo que Rosenstein-Rodan llamaba el *big push*). Según Furtado (1968), solo el Estado puede lograr dar ese paso hacia el desarrollo y de esa forma lograr los cambios es-

---

7 La relación entre distribución del ingreso y los aspectos tecnoeconómicos siempre estuvo en el centro de la discusión teórica. En este caso nos remitimos a los clásicos, según los cuales debe haber consistencia entre ingresos y capacidad tecnoeconómica, pero esta relación no es lineal sino que es objeto de disputas políticas.

tructurales que requiere el desarrollo<sup>8</sup>. Esto nos remite a la necesidad de una planificación macroeconómica para el desarrollo económico (Sapir, 2022) pero también a inversiones estatales de gran amplitud que pueden implicar la producción estatal a través de distintas figuras jurídicas, entre las cuales las de empresas públicas.

Un aspecto asociado a la soberanía política es la relevancia de lo territorial-geopolítico, que es previo a los debates sobre el desarrollo y que dio lugar a la creación de empresas públicas. Pero el aspecto territorial también tiene una dimensión económica, que se puede interpretar a través del concepto de polos de crecimiento de Perroux (1973), que se constituye de tres elementos: una industria-clave, la organización imperfecta del mercado y las economías externas espaciales (Furtado, 1968). La industrialización de los recursos naturales pueden ser considerados una industria clave ya que, por sus eslabonamientos y sus ramificaciones en toda la economía, tiene un efecto de arrastre que puede afectar todas las estructuras de costo<sup>9</sup>. Pero, además, algunos recursos naturales están situados en regiones periféricas cuyo ciclo económico depende en gran medida del crecimiento de esa industria, como en el caso de Neuquén y la industria petrolera. Esta “economía de aglomeración” genera eficiencias sistémicas claves para el desarrollo regional, que no solo entronca con un estilo de desarrollo deseado -donde el federalismo es fundamental- sino que, desde una visión del desarrollo económico, los procesos de desconcentración y reconcentración geográficas de ciertas actividades pueden ser fructíferas en términos de la dinámica nacional.

Un tercer aspecto que justifica la presencia de una empresa pública es la generación de ramificaciones que pueden generar ciencia y tecnología y multiplicar la difusión de tecnológica entre sus proveedores

---

8 Argumentos en ese sentido son que las inversiones privadas no se realizan por la incertidumbre (Sapir, 2022), la aversión al riesgo (Mazzucato, 2015) o un esquema de teoría de los juego que no se resuelve (Chang, 1999; Perroux, 1973).

9 Alternativamente, se puede usar el concepto de industrias industrializantes de Gerard de Bernis (1971). El mismo realiza un análisis del sector hidrocarburífero en Argelia usando ese concepto.

y sus clientes. Esta dimensión, más tradicional de las discusiones sobre desarrollo económico, se vincula también con la creación de mercados por parte del Estado en un momento en que el sector privado no lo puede hacer (Polanyi, 1957; Mazzucato, 2015), pero también con la generación de un sector privado de pequeñas y medianas empresas que tengan una demanda regular como proveedor de bienes requeridos por la empresa pública, facilitando las inversiones necesarias a través de subsidios y créditos interempresas. En ese sentido, las empresas públicas brindan capacidades y herramienta a las demás empresas de la cadena de valor, generando eficiencia dinámica por su impacto en el entorno, por lo que sus beneficios sociales deben medirse más allá de la relación costo-beneficio y del déficit fiscal (OPC, 2022).

El cuarto aspecto de la importancia de las empresas públicas es la mirada desde las divisas. Para un país como Argentina, una de las claves en las próximas décadas está en sustituir importaciones de energía y encontrar la forma de agregar valor a los recursos naturales. El circuito tradicional de esos productos es la exportación de la materia prima y, posteriormente, la importación del mismo producto, pero transformado, industrializado por el país socio. En estos casos, la sustitución de importaciones consistiría en agregar valor en nuestro territorio a las materias primas como los cultivos de cereales, carnes, algodón, hidrocarburos, minerales, etc.; hasta llegar al consumidor final.

Se suele señalar que la sustitución en ese sentido (desde la materia prima hacia el producto industrializado) no provoca pérdidas de divisas, aunque muchas veces se pierde de vista que, para la extracción de un recurso natural, se requieren cuantiosas divisas en maquinaria e insumos. Un caso relevante es el de la soja, en el cual el paquete tecnológico utilizado incluye numerosos insumos importados (como el glifosato, aunque exista también producción nacional) y maquinaria agrícola cuya producción consiste, en gran parte, en un ensamble de piezas importadas (Lavarello *et al.*, 2019).

Para la minería a cielo abierto, la cuestión de los requerimientos de importaciones se vuelve más crucial, dado que no hay producción na-

cional para gran parte de los insumos, camiones y maquinaria necesarios. En consecuencia, el estudio del impacto en términos de divisas también reviste interés en el análisis de los sectores vinculados con los recursos naturales, dado que puede existir pérdida de divisas al tratar de agregar valor a las materias primas (Burgos, 2020).

Tratándose de recursos naturales, otro aspecto que hay que tener en consideración es el ambiental. Existe ahí una serie de tensiones entre la necesidad de utilizar los recursos existentes para generar divisas (o sustituir importaciones) y respetar el ambiente en función de los acuerdos internacionales firmados (entre otros para la transición energética) que puede ser interpretado también como una oportunidad para generar desarrollo tecnológico en los sectores involucrados (Burgos y Sabbatella, 2023). Los sobrecostos que pudieran traer aparejado estas estrategias no deberían influenciar en la producción dado que estos sectores suelen ser portadores de renta.

El quinto aspecto de la importancia de las empresas públicas para el desarrollo es que la planificación macroeconómica que implica el desbalanceo sectorial requiere de “brazos productivos” en los sectores claves para una mejor ejecución y seguimiento. Esa empresa estatal que antes se llamaba “empresa testigo” y que deberíamos más bien llamar “empresa líder”, debe generar sinergias con las empresas privadas de forma a que el crecimiento sectorial sea provechoso para todos.

## **Un caso ejemplar: YPF**

El caso de YPF es tal vez el más representativo de una forma de soberanía sobre los recursos naturales y su aprovechamiento en las 5 dimensiones del desarrollo que se mencionaron. Comparado con el recurso minero, los hidrocarburos tienen una historia mucho más arraigada en la historia económica argentina y con mayor impacto sobre el PBI, siendo YPF la mayor empresa del país en el siglo XX.

La gestión de Repsol fue el caso en el que una empresa transnacional aprovecha el recurso natural para utilizarlo a su favor, desinvertiendo, depredando y desabasteciendo la estructura empresarial

local como se demostró en el Informe Mosconi (YPF, 2012; Barrera, 2013). La recuperación del papel del Estado en la producción hidrocarbúfera a partir de la estatización parcial de 2012 nos lleva a varias conclusiones referidas a las empresas públicas. En primer lugar, el gobierno surgido de las urnas en 2003 tuvo como objetivo la mejora en la producción del sector bajo el paradigma de la soberanía, lo cual remite directamente a los propósitos históricos de la constitución de empresas públicas (Di Tella y Kirchner 2003).

La gran diferencia respecto a la visión militarista que inició el proceso de creación de YPF, es que esta soberanía parece configurarse más desde su aspecto territorial-geopolítico dado que el presidente Néstor Kirchner era oriundo de la Provincia de Santa Cruz y esa perspectiva patagónica se enlaza con la propia historia de la empresa. El hecho que las principales reservas de hidrocarburos estén ubicadas en provincias del Sur del país fue clave para la política de población de esa parte del territorio, y el actual crecimiento de Vaca Muerta puede ser interpretado en clave de polo de crecimiento de Perroux (1973) para toda la geografía circundante a la provincia de Neuquén.

Por otra parte, los objetivos de mejora de la producción de hidrocarburos no pudieron concretarse hasta tener el control sobre una empresa clave del sector, en este caso fue el regreso de YPF bajo propiedad mayoritaria del Estado. En ese sentido, YPF se convirtió en el brazo productivo del gobierno para llevar a cabo sus objetivos de incremento de la producción, lo que se logró a partir de 2012.

En efecto, con la estatización parcial de YPF, se pudo cambiar la estrategia de la empresa donde se volvió prioritario la inversión merced al subsidio a la producción de gas a través del Plan Gas. Entre 2012 y 2015, los datos muestran un crecimiento de la producción de YPF que impacta en la producción total del sector, así como un incremento de pozos de exploración y explotación (en metros), en un contexto de caída de precios internacionales que se inicia en 2013. En total, las inversiones de YPF alcanzaron un promedio anual de 5.700 millones de

dólares entre 2012 y 2015 mientras estas se situaban en 2.300 millones de dólares anuales entre 2008 y 2011 (Charvay y Arceo, 2021).

Uno de los hitos de esos incrementos de la producción fue la puesta en marcha de las iniciativas vinculadas a Vaca Muerta, reserva de hidrocarburos no convencionales situada en la provincia de Neuquén, que hasta entonces no estaban en producción. En ese sentido, fue relevante las alianzas que la compañía estatal concretó con empresas privadas que permitió compartir costos y lograr un aprendizaje tecnológico para la compañía, que permitió que gran parte del incremento de la producción de petróleo y de gas se deba a la dinámica de esos yacimientos no convencionales (Arceo, Bersten y Wainer, 2022).

¿Por qué haber esperado tanto tiempo antes de formar una empresa pública? Esa pregunta se responde analizando la cuestión de las divisas. Cuando el gobierno estuvo avizorando la crisis de balance de pagos por el enorme déficit energético, no le quedó otra opción que tomar una definición que generaría adversidades para incrementar la producción y sustituir importaciones de energía de forma rápida. La alternativa hubiese sido renunciar a sus intenciones iniciales de volver a tener soberanía sobre el destino de los recursos estratégicos, en particular los hidrocarburos.

Las conclusiones que se pueden sacar sobre el impacto de la nacionalización de YPF sobre los eslabonamientos deben ser matizados por la escasez de datos, pero en principio desde 2012 el incremento de las inversiones centrada en Vaca Muerta fue muy beneficioso para la industria del sector ya que esa demanda traccionó mayor pedidos de equipamientos y servicios. Además, se tomaron medidas desde YPF y desde el gobierno para fomentar a los proveedores nacionales con logros diversos pero que en todo caso les dieron un nuevo horizonte a las relaciones entre la mayor empresa de energía del país y las pymes (CEPAL, 2015).

## Un caso para explorar: la minería

En Argentina, la minería metalífera fue un sector que nunca se llegó a desarrollar. Desde las minas de Famatina en disputa entre Quiroga y Rivadavia a inicios de la independencia hasta el peronismo, el foco siempre se puso en otros recursos naturales como el agropecuario y el hidrocarburífero. No por casualidad, en este último la presencia estatal fue clave para iniciar y potenciar los descubrimientos iniciales de Mosconi, al contrario de lo que ocurrió con el sector minero.

En la posguerra se vivió un auge de la industria siderúrgica y de las nacionalizaciones de las mineras en toda la región, tanto por las tensiones geopolíticas surgidas de la guerra, como por el surgimiento de gobiernos populares (Domínguez, 2022). En Argentina, la creación de Fabricaciones Militares y sus inversiones en el sector siderúrgico, como Altos Hornos Zapla, Hierros Patagónicos (luego HIPASAM) y SOMISA, marcaron el momento de auge de la industria siderúrgica en la región en el contexto del proceso de industrialización por sustitución de importaciones (Belini y Rougier, 2008). Adentrados ya en la segunda mitad del siglo XX, sin resultados promisorios por parte de las exploraciones de yacimientos minerales y sin interés privado en la actividad minera, es el Estado quién interviene en la búsqueda de materias primas que sustenten al proceso de industrialización. Así, entre 1963 y 1968 se desarrolló el llamado Plan Cordillerano, por parte de la Dirección General de Fabricaciones Militares, con el apoyo del “Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo” (PNUD), en lo que constituyó el primer instrumento de recopilación y procesamiento de información mineral sistemática e integrada de la Argentina. A posteriori le siguieron nuevos planes de prospección y exploración, abarcando nuevas regiones y nuevas técnicas, pero siempre bajo un denominador común: el rol protagónico del Estado (Adaro y Burgos, 2023).

En Brasil se destacaron la fundación de las empresas estatales Companhia Siderúrgica Nacional y Usiminas, en el sector siderúrgico, y Vale do Rio Doce, en la extracción de mineral de hierro, mientras

que en Chile se creó la Compañía de Acero del Pacífico, bajo el impulso de la empresa estatal Corporación de Fomento a la Producción. Con el impulso de la “chilenización” (1966) y la posterior nacionalización de la minería chilena (1971), la Compañía de Acero del Pacífico fue integrando las minas de El Algarrobo y El Romeral como proveedoras de mineral de hierro y desarrollando la infraestructura de transporte necesaria<sup>10</sup>. En 1976, se unificó la minería de cobre chilena bajo la empresa estatal CODELCO (Moussa, 1999).

De la misma manera, en Perú se fundó la empresa siderúrgica estatal SIDERPERÚ y se nacionalizaron las minas de cobre y de hierro durante el gobierno de Velásquez Alvarado (Glave y Kuramoto, 2007). Si bien la minería de hierro en Perú no tuvo un buen desempeño luego de su nacionalización, esto se debió al conflicto abierto entre el gobierno de Estados Unidos y la empresa *Marcona Mining Company*, que poseía el control sobre la marina mercante. Como resultado, Estados Unidos cerró sus importaciones de mineral de hierro desde Perú y la producción de la empresa cayó muy fuertemente (Sánchez Albaladejo, 1984)<sup>11</sup>. En contraste, los datos exhiben que el cobre pasó de una extracción de 200 mil toneladas hasta el año 1975 a un promedio de 350 mil toneladas desde entonces hasta 1993. En paralelo a ese incremento, se fue constituyendo una base productiva importante, en la cual se articuló la mina de hierro con SIDERPERÚ y toda la logística e infraestructura que implica ese movimiento de mineral.

A partir de los años noventa, el fuerte movimiento de privatización en Perú, Argentina y Brasil, que afectó periféricamente a la chilena CODELCO, cambió drásticamente la configuración del sector con la llegada de actores internacionales que priorizaron las exportaciones y se aprovecharon del boom de precios de los años 2000. Varias de

---

<sup>10</sup> Entre otros, se construyeron el muelle mecanizado en Coquimbo y el ferrocarril de Romeral, propiedad de la Compañía de Acero del Pacífico.

<sup>11</sup> Este episodio nos presenta la relevancia –y dependencia– de la minería de ciertos factores logísticos y explica por qué las empresas mineras en general integran los ferrocarriles y embarcaciones. Gunder Frank (1972) encuentra en esos monopolios logísticos uno de los mecanismos de la perpetuación del subdesarrollo latinoamericano.



las empresas públicas o recientemente privatizadas se convirtieron en líder en su mercado (sobresaliendo los casos de Vale en el mineral de hierro y CODELCO en cobre), dejando en claro que el acceso al mineral es fundamental para el desarrollo de empresas locales.

Si bien en los años 2003 a 2015 no se realizaron grandes cambios en las políticas mineras desarrolladas en los años noventa, se propusieron políticas públicas orientadas a una mayor presencia del Estado, en línea con lo actuado con la renacionalización de YPF. Los debates que se daban entonces giraban alrededor de la implantación de una refinería de oro justificada por la creciente oferta en Argentina y la región (Murguía, 2015) o la posibilidad de establecer una empresa estatal aurífera. Luego de distintos proyectos de ley presentados en la Cámara de Diputados de la Nación (Gutman, 2013), la reciente creación de YPF Litio en 2021 puede ser un aliciente para pensar alternativas que le den un sentido estratégico al sector minero metalífero que no responda únicamente a las necesidades de rentabilidad de las empresas transnacionales. Una empresa estatal no monopolítica podría incorporar las consideraciones ambientales que hoy son claves para el sector y además evitar la fuga de capitales, de la cual ya se ha informado de forma acabada (Basualdo 2013; Hanni y Podestá, 2016).

### **Un caso fallido: Vicentin**

La empresa santafesina Vicentín tuvo en los últimos 30 años un fenómeno de auge y crisis terminal que sorprende si se considera que es una empresa que tenía una larga trayectoria en el país, pasando de una empresa provincial a un gigante de la exportación. En efecto, ya en el 2000 se encontraba entre los 4 principales exportadores de aceite de soja del país, situación que guardaría hasta 2019.

La quiebra de esta empresa en el año 2020 puso a la luz las prácticas que esta realizaba, que incluía triangulaciones de distinto tipo en el marco de una financiarización creciente que se había vuelto totalmente insostenible (Gaggero y García Zanotti, 2020). Los principales perjudicados por esa quiebra fueron los bancos públicos y los provee-

dores agropecuarios, lo que fomentó la iniciativa de una expropiación de la empresa de parte del gobierno nacional, que no prosperó.

Más allá de ese episodio, vale la pena argumentar sobre la importancia de tener una empresa estatal en el sector agropecuario. Se podría retomar varios ejemplos históricos como los de la Junta Nacional de Granos y el IAPI, cuyo papel fue clave para mejorar la infraestructura de acopio, puertos, conectándolo con la estructura de vías de ferrocarriles y dándole al conjunto del sector una lógica que mejoraba la productividad sistémica (Pierri, 2014).

El argumento que muchas veces se plantea es que han cambiado las circunstancias mundiales en un régimen alimentario a nivel global donde el Estado ya no tiene centralidad y las grandes empresas manejan el comercio internacional. No obstante, podríamos estar frente a un cambio de época con el auge cada vez más fuerte de China, que empieza a disputar los mercados a través de sus empresas públicas. En ese sentido, el sector agropecuario no es la excepción sino al contrario, dado la importancia geopolítica que China le otorga a los alimentos, la presencia estatal es mucho mayor (Zhang, 2019).

Cuando China entra a la OMC en el año 2001, lo hace sabiendo que las importaciones de soja se iban a incrementar y debería sacrificar parte de su producción local. Para anticipar los impactos de la apertura a las importaciones, las autoridades chinas constituyeron en el año 2000 la *China Grain Reserves Corporation* (conocida como Sinograin) con un capital inicial de 2.000 millones de dólares con el objetivo de centralizar los stocks de granos que permiten regular los precios, a través de compras de productos importados para evitar distorsiones en el mercado nacional. Parece evidente que ese impulso a los stocks previo a la entrada de China a la OMC es una definición estratégica para balancear el poder económico de los exportadores de granos a nivel mundial.

Además, la formación de stock público de granos le permite garantizar su Seguridad Alimentaria que en China tiene una connotación distinta a la definida por la FAO, porque no se centra en los ali-

mentos terminados sino en la materia prima de esos alimentos, como granos, legumbres y tubérculos (Wang, Zhang, & Cai, 2009). La seguridad alimentaria vista desde China refleja un complejo entramado de producción y distribución a lo largo de la cadena de valor: desde la capacidad de producir granos en cantidad suficiente, el cuidado de los intermediarios en la cadena para no afectar los precios, la problemática del transporte y los costos de logística, la regulación de los superávit y déficit a través del comercio internacional sin que eso afecte los precios, y obviamente cuidar que los precios sean razonables.

Actualmente los stocks totales de China en maíz, soja, arroz y trigo son estimados por el USDA en 500 millones de toneladas al final de la campaña. China tiene distintos tipos de stocks: privados (en el campo o industrias procesadoras) y públicos que son los de largo plazo (20 a 30% de los stocks, tienen múltiples propósitos, desde stocks estratégicos por problemas de abastecimiento hasta regulación de precios) y los temporarios (son comprados cuando los precios llegan a un mínimo para sostenerlos).

Si bien la política de stock públicos no es la única política de China para enfrentar su situación de dependencia respecto de la soja proveniente de Estados Unidos, Brasil y en menor medida Argentina, es una de las principales y resulta de primera importancia en otras dimensiones, además de la seguridad alimentaria.

Si miramos el stock de soja de los otros países, vemos que a largo plazo Estados Unidos tiene una tendencia bajista, desde un promedio de 15% sobre el total de su producción en los años ochenta a los 5% en los últimos años, con oscilaciones que explican los ciclos de precios internacionales (Cornejo, 2017). En contraparte, China presenta un stock creciente que se debe a la política de autosuficiencia de ese país, pero también Argentina y Brasil presentan elevados niveles de stock/producción. En el último período, Brasil fue reduciendo sus stocks desde 2011/2012 pasando de niveles de 35% a 25% de la producción. A la inversa, Argentina fue incrementando sus stocks ya elevados en los últimos 10 años, pasando de 40% de la producción a 50%. Sin du-

das, la conflictividad entre el sector y el gobierno es parte de la explicación de esa situación, además de la volatilidad macroeconómica.

Lo que nos llama la atención es que, en los países productores como Argentina y Brasil, no existen instituciones públicas de almacenamiento desde los años noventa, y sin embargo el stock privado llega a niveles muy elevados en términos históricos. En particular, Argentina tiene niveles de stocks en relación a su uso superiores a los que tenía con la Junta Nacional de Granos en los años ochenta. Esos stocks privados argentinos son en la actualidad incluso superiores a los stocks públicos chinos. Es decir que los mecanismos de mercado parecieran hacer razonables la constitución de stocks por parte de los productores, sin que exista un requerimiento público al respecto. No obstante, esto implica un sobre costo para el productor que el Estado podría asumir con mayores ventajas para el sistema en su conjunto.

Dada esta situación, la constitución de stock públicos en Argentina parece ser una tarea sobre la cual deberíamos reflexionar, dada las circunstancias actuales. Esos stocks públicos permitirían hacer políticas públicas en un sector clave de la economía argentina, participando de la determinación de precios internos de los granos y posibilitando una segmentación de los productores por distintas variables (tamaño, geografía, etc.). Asimismo, podría ser un elemento de equilibrio entre los requerimientos de insumos por parte de los exportadores y las necesidades financieras de los productores, además de mejorar la trazabilidad de los productos agropecuarios. Para realizar esa labor, la implementación de una estructura estatal se hace necesaria, y podría haber empezado por la expropiación de Vicentín donde algunas estructuras de acopio podían ser los inicios del proceso, a lo cual se podía sumar la interesante perspectiva de YPF-Agro, que en los últimos años se convirtió en uno de los principales exportadores del país.

## **Conclusiones**

En este capítulo buscamos profundizar en algunos debates sobre el desarrollo económico y los recursos naturales, que resultan clave para la

agenda a futuro. Entendemos que el concepto de soberanía debe ser destacado entre los economistas y que las empresas públicas son la herramienta principal para lograr que se efectivice la soberanía sobre los recursos naturales.

En ese sentido fuimos aportando una serie de elementos teóricos que mostraban que antes de las teorías del desarrollo que estuvieron en boga en la posguerra, como el estructuralismo latinoamericano, también hubo debates relevantes alrededor de los recursos naturales, llevados adelante por políticos e intelectuales cuya orientación principal era la soberanía. Uno de los elementos que se desprendían de las discusiones era el rol de los actores económicos que llevaban a cabo las inversiones, y las implicaciones de que la empresa sea estatal o extranjera. Este debate, que tuvo un punto cúlmine en los contratos petroleros de Frondizi, podría llevarse hasta nuestros días para poder dar cuenta de los distintos estilos de desarrollo que conviven en Argentina, lo cual nos propusimos abordar de manera teórica. De este abordaje llegamos a argumentar que las empresas públicas se vinculan al desarrollo a través de 5 dimensiones relevantes: la soberanía, el desarrollo científico-tecnológico, las divisas, lo territorial-geopolítico, y la planificación de los macrosectores.

Elegimos destacar tres casos donde las empresas públicas son necesarias: en el caso hidrocarburífero, destacamos la reestatización parcial de YPF como un factor fundamental para relanzar la producción del sector, lograr sustituir importaciones, revitalizar la zona patagónica y potenciar los proveedores de esa industria. Este caso nos parece un ejemplo para seguir en otros sectores que se elija potenciar ya que la empresa pública se convirtió en un actor central que potenció toda la cadena de valor y de la cual se espera buenos resultados en términos de producción y de exportación.

En el caso de la minería, el gobierno buscó incrementar las exportaciones y las inversiones en ese sector que considera clave para volver a dinamizar el sector externo argentino. No obstante, se debería contemplar la necesidad de una estrategia que permita articular al sector minero metalífero en la dinámica de un desarrollo económico con eje

en la mejora de la productividad sistémica, la mejora de la distribución del ingreso y el cuidado ambiental. Para lograr esos objetivos, resulta imperioso que el Estado tenga no solo un rol de contralor de la actividad privada, sino que se transforme en un actor privilegiado del sector; lo cual entendemos que es la única forma de lograr el salto cualitativo que requiere la minería en Argentina.

Por último, destacamos el sector agropecuario, donde hoy el estado está relativamente ausente y a pesar de ello los niveles de stock privados se encuentran en niveles muy elevados, con las ineficiencias que eso supone. La malograda estatización de Vicentín es una oportunidad para mostrar la importancia que tiene en el mundo el stock tanto en la determinación de precios internacionales como en la disputa por los mercados globales. En Argentina, contar con un stock público de soja permitiría mejorar los circuitos de comercialización y mediar entre las necesidades financieras de los agricultores y los requerimientos de producto de las empresas exportadoras.

La visión de Scalabrini Ortiz según la cual las empresas transnacionales trasladan ahorro interno de los países periféricos hacia sus estructuras globales se puede aplicar perfectamente a lo ocurrido durante los años noventa con las privatizaciones. Este proceso que se combinaba con vaciamiento de empresas (como en el caso de Aerolíneas Argentinas) se fue revirtiendo en algunos casos, mientras en otros siguen en manos privadas. Además de los casos abordados, se podría extender a los transportes (Aerolíneas Argentinas y Trenes Argentinos) y los servicios públicos cuya reestatización tuvo en general buenos resultados. Entre los servicios públicos se destaca el caso polémico de Edesur, que se benefició de una concesión por 95 años en los años noventa. La reestatización de esa empresa es urgente, ya que perjudica a los usuarios y el gobierno nacional termina pagando todos los costos. Luego de treinta años de privatizaciones, muchas otras concesiones están venciendo (sobre todo en el sector energético) y sería auspicioso que el Estado nacional retome sus prerrogativas, ya que en esos sectores claves es el único actor que puede garantizar el bienestar económico, social y ambiental de los ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

- Adaro, R. y Burgos, M. (2023). Minería metalífera y desarrollo en Argentina: una visión alternativa. Capítulo del libro Burgos, M. y Sabbatella, I. (coord.). *Desarrollo y ambiente. Problemas y debates desde la periferia*. Ed. Centro Cultural de la Cooperación.
- Arceo, N.; Bersten, L. y Wainer, A. (2022). *La evolución del sector de hidrocarburos. Potencialidad de la matriz energética en Argentina*. Fundar.
- Barrera, M. (2013). La desregulación del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina. En *Las producciones primarias en la Argentina reciente*. Basualdo, F.; Barrera, M. y Basualdo, E.; Ed. CCC-Cara y Ceca.
- Basualdo, F. (2013). “Evolución y características estructurales de la minería metalífera en la Argentina reciente. La expansión de la actividad y el capital extranjero” en Basualdo, Federico; Barrera, Mariano y Basualdo, Eduardo M. *Las producciones primarias en la Argentina reciente: minería, petróleo y agro pampeano*. Buenos Aires: Ediciones del CCC/Cara o Ceca.
- Belini, C. y Rougier, M. (2008). *El estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.
- Burgos, M. (2020). El ahorro de divisas como objetivo de política industrial. *Realidad Económica* N° 329.
- Burgos, M. y Sabbatella, I. (2023). *Desarrollo y ambiente. Problemas y debates desde la periferia*. Ed. Centro Cultural de la Cooperación.
- Carbajales, J.J. (2021). *Manual de empresas públicas en Argentina (1946-2020)*. Editorial UNPAZ.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ed. Siglo XXI.
- CEPAL. (2015). Impacto socioeconómico de YPF desde su renacionalización (Ley 26.741).

- Chang, H-J (2009). *¿Qué fue del buen samaritano? Naciones ricas, políticas pobres*. Ed. UNQ.
- Chang, H-J. (1999). “The Economic Theory of the Developmental State”, in *The Developmental State*. Ed M. Woo-Cumings (New York, Cornell University Press).
- Charvay, P. y Arceo, N. (2021). El origen de la situación actual de YPF, *EconoJournal*. <https://econojournal.com.ar/2021/02/el-origen-de-la-situacion-actual-de-ypf/>
- Constitución de la Nación Argentina. (11 de marzo de 1949). Artículo 40. Secretaría del H. Senado de la Nación.
- Cornejo, M. (2017). *Un estudio econométrico de los precios de las commodities y su relación con la economía Argentina*. Buenos Aires: Tesis de doctorado FCE-UBA.
- De Bernis, G. D. (1971). Les industries industrialisantes et les options algériennes. *Revue Tiers Monde*, 545-563.
- Di Tella, T.; Kirchner, N. (2003). *Después del derrumbe. Teoría y práctica de la política en la Argentina que viene*. Buenos Aires: Galerna.
- Diamand, M. (1973). *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Ed. Paidós.
- Domínguez, R. (2022). “Minería y desarrollo en América Latina: ¿amistades peligrosas o relaciones virtuosas?” en *Contextualizaciones Latinoamericanas* (Guadalajara) Vol. 1 N° 26 Año 15, enero-junio.
- Dorfman, A. (1967). *La industrialización en la América Latina y las políticas de fomento*, Fondo de Cultura Económica.
- Dorfman, A. (1986). *Historia de la industria argentina*. Ed. Hyspamerica.
- Ferrer, A. (2012). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Furtado, C. (1968). *Teoría y política del desarrollo económico*. Ed. Siglo XXI.



- García Linera, Á. (2020). *Posneoliberalismo: tensiones y complejidades*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; Prometeo.
- Gaggero, A.; García Zanotti, G. (2020). *El proceso de vaciamiento de Vicentin SAIC. Un análisis reciente de las transformaciones de su estructura corporativa, la dinámica financiera y el intercambio comercial*. Buenos Aires: Banco Nación.
- Georgescu-Roegen, N. (1995). *La décroissance. Entropie, écologie, économie*. Paris: Sang de la terre. Primera edición: 1979.
- Glave, M.; Kuramoto, J. (2007) “La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber” en *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.
- Grasso, G. (2021). Un plan verde para los verdes. *Revista Nuclear*. Disponible en <https://nuclear.com.ar/2021/08/24/un-plan-verde-para-usar-los-verdes/>
- Grondona, A. (2016). Buen Vivir y Estilos de Desarrollo. Elementos para un debate pendiente. En Grondona A. (Comp.) *Estilos de desarrollo y buen vivir*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación.
- Gunder Frank, A. (1972). *Capitalisme et sous-développement en Amérique Latine*. París: Maspero.
- Gutman, N. (2013). *Argentina en la frontera minera*. Buenos Aires: Ediciones del CCC/CEMOP.
- Hanni, M.; Podestá, A. (2016) *Flujos financieros ilícitos en los países andinos. Una mirada al sector minero*. Santiago: CEPAL.
- Harvey, D. (2005). *El nuevo imperialismo. Acumulación por desposesión*. Socialist Register/CLACSO.
- Herrera, A.; Scolnick, H.; Chichilnisky, G.; Gallopin, G.; Hardoy, J.; Mosovich, D.; Oteiza, E.; de Romero Brest, G.; Suarez, C.; Talavera, L. (2004). *¿Catástrofe o nueva sociedad? Modelo Mundial Latinoamericano, 30 años después*. Ottawa; Fundación Bariloche; International Development Research Center.
- Lavarello, P.; Bil, D.; Vidosa, R.; Langard, F. (2019). Reconfiguración del oligopolio mundial y cambio tecnológico frente a la agricultura

- 4.0: implicancias para la trayectoria de la maquinaria agrícola en Argentina. *Ciclos*, Vol. XXVI, Nro. 53.
- Mansilla, D. (2007). *Hidrocarburos y política energética. De la importancia estratégica al valor económico: desregulación y privatización de los hidrocarburos en Argentina*. Buenos Aires: Ediciones del CCC.
- Mazzucatto M. (2015). *El estado emprendedor*. Ed. Taurus.
- Moussa, N. (1999). El desarrollo de la minería del cobre en la segunda mitad del siglo XX. CEPAL. División de Recursos Naturales e Infraestructura. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a95f00be-1c96-41e6-97ef-6bf9ad2bcefb/content>
- Möhle, E.; Schteingart, D. (2021). Hacia un ecodesarrollismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, n° 295, pp. 42-56.
- Murguía, D. (2015) “Las refinerías y el negocio del oro en perspectiva: modelos internacionales”, en *Realidad Económica (Buenos Aires: IADE) N° 295*.
- Musacchio, A. (2020). ¿Políticas neutrales o planificación sectorial? Un viejo debate con ribetes nuevos. *CEC N° 12 Año 6*.
- Oficina de Presupuesto del Congreso (OPC). (2022). Las empresas públicas del sector público nacional no financiero. <https://www.opc.gob.ar/tematicas-especificas-sobre-el-presupuesto/las-empresas-publicas-del-sector-publico-nacional-no-financiero/>
- Ortiz, R. (1974). *Historia económica de la Argentina*. Buenos Aires: Plus Ultra.
- Perón, J. D. (1972). “Mensaje a los pueblos y los gobiernos del mundo”. Hechos e ideas Año 1 número 1, septiembre 1973. Publicado en *América Latina ahora o nunca* (2009) [recopilación de Gustavo Keonig]. Editorial Punto de Encuentro.
- Perroux, F. (1973). *Notas sobre el concepto de los “polos de desarrollo”*. Fichas ed. Nueva Visión.
- Pierri, J. (2014). *Producción y comercio de granos 1980-2012. Políticas públicas, grandes empresas y dependencia*. Ed. Biblos.

- Polanyi, K. (1957). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. Ed. FCE.
- Prebisch, R. (1949) *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. CEPAL.
- Sabbatella, I.; Tagliavini, D. (2011). Marxismo ecológico: elementos fundamentales para la crítica de la economía-política-ecológica. *Revista Herramienta*, N° 47, pp. 175-190.
- Sánchez Albavera, F. (1984). *El capital extranjero en la economía peruana. Políticas y negociaciones en la década de los setenta*. Santiago: CEPAL.
- Sánchez Albavera, F.; Ortiz, G. y Moussa, N. (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. Santiago: CEPAL.
- Sánchez, J.; Domínguez, R.; León, M.; Samaniego, J.; Sunkel, O. (2019). *Recursos naturales, medio ambiente y sostenibilidad: 70 años de pensamiento de la CEPAL*. Libros de la CEPAL - Desarrollo Sostenible No. 158
- Sapir, J. (2022). *Le grand retour de la planification?* Editions Jean-Cyrille Godefroy. Paris, France.
- Scalabrini Ortiz R. (1975) *Historia de los Ferrocarriles argentinos*. Buenos Aires: Plus Ultra. Séptima edición.
- Schvarzer, J. (1979): “Empresas públicas y desarrollo industrial en Argentina”, *Economía de América Latina*, México, CIDE, n° 3
- Svampa, M., y Viale, E. (2015). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.
- Treillet, S. (2007) *L’impasse de l’anti-développement* In: Mullet, É., E. Lafaye de Micheaux y P. Ould-Ahmed (dir.) *Institutions et développement: La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2007
- Wang, H., Zhang, M.; Cai, Y. (2009). Problems, Challenges, and Strategic Options of Grain Security in China. *Advances in Agronomy* N° 103.
- YPF. (2012). Informe Mosconi.
- Zaffaroni E. (2017). *La Pachamama y el humano*, ed. Colihue.
- Zhang, H. (2019). *Securing the “Rice Bowl”. China and Global Food Security*. Singapore: Palgrave MacMillan.

# LA POLÍTICA AGRARIA DEL PERONISMO 1943-1946

---

*Ernesto Mattos<sup>1</sup>*

## **Introducción**

En este artículo nos proponemos analizar las tensiones históricas de la estructura productiva y financiera desequilibrada, tomando una medida transcendental como es la política agraria peronista. Primero nos centraremos en la relevancia y significancia de los factores trabajo, capital y tierra para los clásicos y Marx, considerando su desarrollo teórico como parte de la acción política. En última instancia, de lo que siempre hablamos es de economía política; y como ello se recupera en la periferia con el peronismo si incluimos al factor tierra, a veces relegado de los análisis. En segundo lugar, analizaremos la situación del sector agrario pre 1943; y tercero el periodo en particular de las políticas agrarias del peronismo en sus orígenes, finalizando con la implicancia que tuvo el derrocamiento de 1955.

---

<sup>1</sup> Es economista con título de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es director del Instituto de Estudios para el Desarrollo Productivo y la Innovación de la Universidad Nacional de José C. Paz. Asimismo, es docente de Estructuralismo Latinoamericano (UNDAV), Principios de Economía (UNPAZ) e Historia Económica de Latinoamérica (UNA).

## **Capital, Trabajo y Tierra en la Periferia**

### *Adam Smith ¿de la compraventa a la producción?*

La economía política desde la publicación de “Investigación sobre las causas y consecuencias de la Riqueza de las Naciones” por Adam Smith ha tenido distintos momentos claves para su comprensión y como parte de la formación de los economistas.

En esta tradición se puede recuperar y entender la relevancia de la política agraria del peronismo entre 1943-1946.

Primero nos centraremos en la relevancia y significancia de los factores trabajo, capital y tierra para los clásicos y Marx, tomando en consideración su desarrollo teórico como parte de la acción política. En última instancia, de lo que siempre hablamos es de economía política y como ello se recupera en la periferia si incluimos a un factor como la tierra, muchas veces relegado de los análisis en el Río de la Plata.

Comencemos por un libro que ya tiene más de doscientos años -fue publicado en 1776- y lleva, exactamente, 247 años de vigencia. En 2026 cumplirá dos siglos y medio.

No es solo la mano invisible del mercado o el Estado mínimo, el libro “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones” es un aporte al pensamiento económico y al análisis político al plantear los tres factores productivos y lo que deriva de ellos, lo deja claro cuando desarrolla:

Todo el producto anual de la tierra y del trabajo de una nación a lo que es lo mismo, el precio conjunto de este producto anual se divide de un modo natural, como se ha dicho, en tres partes: la renta de la tierra, los salarios del trabajo y los beneficios del capital, constituyendo, por tanto, la renta de tres clases de la sociedad: de la que viven de la renta, de la que viven los salarios y de la que vive de beneficios. Estas son las tres grandes clases originarias y principales de

toda sociedad civilizada, y de sus ingresos deriva, en última instancia cualquier otra subalterna (Smith, 2000, pp.239).

El autor pone su atención en una clase de la sociedad, la que vive de la renta. El interés de los propietarios de la tierra se halla inseparablemente conectado con el interés general de la sociedad:

Cuando los poderes públicos deliberan acerca de algún reglamento de comercio o de administración, los propietarios de la tierra difícilmente podrán desviarlos de su empeño, alegando el fomento de los intereses que de una manera particular les concierne; por lo menos, si se les atribuye un regular conocimiento sobre lo que constituye su interés. Pero, a decir verdad, lo más frecuente es que los propietarios carezcan de esos elementales conocimientos, porque de las tres clases citadas es la única que percibe su renta sin que le cueste trabajo ni desvelos, sino de una manera, en cierto modo, espontánea, independientemente de cualquier plan o proyecto propio para adquirirla (*Ibid.*).

Es clara la visión que tiene el autor sobre la clase que vive de la tierra: carentes de elementos de conocimiento para la administración del gobierno. Administrar o reglamentar el comercio no es para esta clase. Pero además no solo hace un análisis sobre esta clase, sino sobre otras, pero a la vez nos deja una serie de interrogantes como: ¿Qué clase cumple las condiciones para administrar o reglamentar el comercio? ¿Quién conduce el proceso que permita la generación de riqueza? ¿Qué clase social conduce el gobierno?; que son importantes en este siglo XVIII y XIX, en el cual, desde las regiones del Sur, comienza un proceso de independencia. ¿Qué rol jugaran esas economías en la división internacional del trabajo? ¿Taller o granero?

Continuemos con los aportes de Adam, que busca contribuir en la discusión de la conducción del gobierno, de la política. Al referirse

a la segunda clase, la que vive de salario, plantea que estos también tienen un interés inseparable del interés general de la sociedad:

Los salarios de los obreros, como ya hemos visto, nunca se elevan tanto como cuando la demanda de mano de obra aumenta de modo permanente, o cuando la cantidad de obreros ocupados crece considerablemente de año en año. Cuando esta riqueza real de la sociedad se mantiene en un nivel estacionario, los salarios se reducen muy pronto a lo que es meramente suficiente para criar los hijos y perpetrar la raza. Pero cuando la sociedad declina, todavía caen por debajo de ese nivel. La clase de propietarios puede ganar aún más con el progreso de la sociedad, que la de los obreros; pero ninguna sufre tan cruelmente con la decadencia como la clase trabajadora. Sin embargo, aunque el interés del obrero se halla tan íntimamente ligado con el de la sociedad, es incapaz de comprender ese interés, o de relacionarlo con el propio. Su condición no le deja tiempo suficiente para procurarse la información necesaria, y su educación y sus hábitos son tales, por lo general, que le inhabilitan para juzgarla aun después de conocida (*Ibíd.*, pp. 240).

Por ello, los que viven del salario no son considerados para las artes del comercio y la administración que están vinculadas al gobierno. Pero ¿La tercera clase seguirá esta línea de su interés inseparable del interés general de la sociedad? No, los que viven del beneficio no tiene la misma conexión que los anteriores. Esta clase que vive del beneficio y que pone en movimiento al trabajo útil en cualquier sociedad:

Los planes y los proyectos de las personas que emplean capitales regulan y dirigen operaciones más importantes del trabajo, y la ganancia es el fin que se proponen con semejantes especulaciones. Ahora bien, la tasa de beneficios no sube, cual acontece con la renta y los salarios, a medida que

aumenta la prosperidad, ni desciende cuando la sociedad decae. Por el contrario, es naturalmente baja en los países ricos, y alta en las naciones pobres, elevándose a los niveles más altos en aquellos pueblos que caminan desbocados a la ruina. Por consiguiente, el interés de esta tercera clase no se halla íntimamente relacionado, como el de las otras dos, con el general de la sociedad. Los comerciantes y fabricantes son, dentro de esta clase, las dos categorías de personas que emplean, por lo común, los capitales más considerables y que, debido a su riqueza, son objeto de la mayor consideración por parte de los poderes públicos. Como toda su vida se halla ocupada en hacer planes y proyectos, gozan de una mayor acuidad mental que la mayor parte de los terratenientes (*Ibíd.*).

Para Adam Smith, la clase que vive del beneficio, fabricante y comerciante, conoce muy bien sus intereses, con actos generosos a veces hace coincidir su interés con los de los terratenientes, y son opuestos al bien público. Esto se debe a que esta clase que vive de los beneficios tiene dos objetivos: ampliar el mercado y restringir la competencia. Acá está un poco la tensión para el desarrollo de esta estructura productiva, si bien ampliar el mercado coincide con el bien público, no tanto así con la idea de restringir la competencia. La recomendación de Adam Smith es clara:

Toda proposición de una ley nueva o de un reglamento de comercio, que proceda de esta clase de personas, deberá analizarse siempre con la mayor desconfianza, y nunca deberá adoptarse como no sea después de un largo y minucioso examen, llevado a cabo con la atención más escrupulosa a la par que desconfiada (Smith, 2000, pp.241).

Es categórico a la hora de señalar que estos intereses de los comerciantes y fabricantes no coinciden exactamente con los de la comu-



nidad. La relevancia de este texto radica justamente en que la administración y reglamentos del comercio pueden ser coordinados mejor por los fabricantes y comerciantes, pero que choca cuando se restringe la competencia. Esta clase prefiere mantener elevados beneficios, por encima del nivel natural. En este caso, es el gobierno o la comunidad la que debe estar atenta a que no sea oprimida por aquella clase.

Estas cuestiones son planteadas en “La riqueza de las naciones” (1776) porque se pasó de un sistema de comercio “compra y venta” a otro de producción de manufacturas. El fin no es comprar barato y vender caro, sino producir barato y vender caro. Las naciones como Inglaterra lograron avanzar en esta dirección y conformaron un cuerpo teórico razonable de cuál era el camino y sus desafíos latentes, como el conflicto de intereses entre clases y la comunidad.

### *David Ricardo. Lo terrorífico de la producción*

El segundo autor que nos lleva a comprender lo significativo y relevante que es el factor tierra es David Ricardo. Pero antes de adentrarnos en el autor y sus aportes tenemos que definir lo que por el proceso histórico está pasando en el sistema capitalista, el paso hacia el taller y la división del trabajo hacia la industria manufacturera. En este punto, en tanto a lo que llamamos la “producción”, Pablo Levin (1997) primero presenta al “*homo Mercator*” porque este nuevo hombre no es el precapitalista (cambistas y prestamistas cuasi sempiternos, contrabandistas y comerciantes intérlopes -piratas de ocasión-, banqueros cosmopolitas, “*staplers*, aldeanos feriantes, pulperos, lonjistas, mercachifles y buhoneros de toda laya). Ennoblecía al egoísmo individual trocándolo en altruismo (*Ibíd.*, pp.18). En segundo término, define a la producción:

Contra el terror arcaico el hombre histórico interpuso su vínculo social extendido, la producción. No eliminó el terror, sino que, alejándolo, creó el dominio de lo terrorífico y lo pobló de los poderes macabros: el natural y el espiri-

tual, que desde entonces se confabulan en la trama del destino. El imperio de la mercancía dio pábulo a la ilusión del progreso entendido como el dominio humano sobre la naturaleza. Las mismas luces que disiparon la figura del dios antropomórfico proyectaron las sombras en la que todavía germina el hombre real. Es verdad y mentira que el hombre ha trascendido de la naturaleza, que la ha creado, que la domina. Es mentira porque el hombre es una criatura natural, es verdad porque la naturaleza es el producto negativo del desarrollo humano. Han nacido a la vez el hombre y la naturaleza cuando el hombre se unió a si mismo escindiéndose en amo y esclavo. El amo debió extirpar en el otro la otridad. Cautivándole, reduciéndolo a la condición de una bestia domesticada que no participa de la cualidad de lo terrorífico. Al reconocer a otro humano como objeto crea el primer objeto y este es, antes que conocido, cognoscente (Levin, 1997; pp. 18 y 19).

Esta transformación de “comprar barato y vender caro” dejará lugar a “producir barato y vender caro”. Por ello la producción será diferente según los sistemas económicos en los países centrales y se diferenciarán las estructuras productivas; aunque ellas son dependientes entre sí, el intercambio no es basado en el don, sino que el don está latente en los intersticios del mercado y tensiona al intercambio mercantil (Mauss, 2009). De esa producción (que es una combinación de capital, trabajo y tierra), los que viven de sus retribuciones comprenderán mejor o planificarán el intercambio para imponer una división internacional del trabajo<sup>2</sup> para: ampliar el mercado y restringir la competencia. Esto último se pondrá en tensión con las formas nacio-

---

<sup>2</sup> “Para justificar dicho lugar en la división internacional del trabajo del país periférico se apeló al rol de los intelectuales de la sociedad que dan sustento ideológico y político a la situación y al rol económico que debe cumplir el Estado Nación en el mercado internacional. De esa forma la Estructura Productiva Desequilibrada (EPD) se inserta en la división internacional del trabajo bajo dos condiciones: dependencia económica y política” (Mattos, 2015; 2018).

nales de producción en la periferia y su relación con la exportación de capitales (Testa, 1975; pp.120) desde las estructuras productivas de las economías centrales.

El comercio exterior -demanda externa- es lo que permite dar cuenta de este proceso entre la estructura productiva periférica y la central, por como la primera esta inserta en el sistema mundo (Wallerstein, 2011; pp. 425). Exportamos materia prima e importamos manufacturas intensas en tecnología.

No es nuestro punto a desarrollar, pero si dejamos planteado que lo universal de una teoría va a colisionar con la realidad periférica y que lo terrorífico tal vez sea el intercambio comercial desigual entre ambas estructuras productivas y por ello los que asumen las artes del gobierno deben planificar ante la planificación externa, aunque la producción sea anárquica. La planificación desde el gobierno ante lo anárquico privado tensiona toda estructura existente y que deriva en conflictos por la conducción de la Nación. Ambas son la misma persona escindida.

Federico List (1942) deja claro que ni un sastre es la nación ni la nación es un sastre. Esto quiere decir que ningún sector económico puede estar por encima de otros, sino que es el gobierno el que organiza y planifica el desarrollo de la estructura productiva dada las ventajas y desventajas históricas en que estén situados los que llevan adelante la responsabilidad de conducir el gobierno: aceptar la división internacional de trabajo o transformar esa tarea y decidir autónoma el destino de la economía nacional.

Retomando el rol como intelectual de la clase industrial manufacturera inglesa, David Ricardo, cumplió un despliegue en el área política que lo asemeja al intelectual orgánico (Mattos, 2022). Para el economista inglés fue fundamental partir del análisis del capital, trabajo y tierra:

Pero en distintas formas de sociedad, las proporciones del producto total de la tierra que serán imputadas a cada de

una de las tres clases, bajo los nombres de rentas, utilidad y salarios, serán esencialmente diferentes, dependiendo principalmente de la fertilidad real del suelo, de la acumulación de capital y de población, y de la habilidad, del ingenio y de los instrumentos utilizados en la agricultura. La determinación de las leyes que rigen esta distribución es el problema de la Economía Política (Ricardo, 1959; pp.05).

Como primera conclusión, coincidiendo con Smith, existen tres clases sociales que se derivan de la renta, utilidad y salario. La triada pasa a ser comprendida en el proceso productivo: acumulación de capital (capital), fertilidad del suelo (tierra) y población (trabajo). Pone el acento el objeto de estudio -fertilidad del suelo, acumulación de capital y población-, que son las leyes de la economía política, a diferencia de la escuela neoclásica, que pone el acento en la elección, la utilidad, los gustos o preferencias.

En tanto objeto de estudio, David Ricardo (1959) amplía en las primeras páginas del Capítulo I (“Sobre el Valor”) y detalla que la palabra “valor” tiene dos significados diferentes: *valor de uso* y *valor de cambio*.

Con ello avanzó en desarrollar la idea de que esta relación entre lo que tiene valor de uso tal vez tenga escaso valor de cambio y viceversa, para analizar que:

La utilidad no es la medida del valor en cambio, aunque es absolutamente esencial para éste. Si un bien fuera, de ningún modo útil –en otras palabras, si no puede contribuir de ninguna manera a nuestras satisfacciones-, no tendría ningún valor de cambio, por escaso que pudiera ser, o sea cual fuere la cantidad de trabajo necesaria para obtenerlo. Por poseer utilidad, los bienes obtienen su valor de cambio de dos fuentes: de su escasez y de la cantidad de trabajo requerida para obtenerlos.

Existen ciertos bienes cuyo valor está determinado tan sólo por su escasez. Ningún trabajo puede aumentar la cantidad de dichos bienes y, por tanto, su valor no puede ser reducido por una mayor oferta de los mismos. Ciertas estatuas y cuadros raros, libros y monedas escasos, vinos de calidad peculiar, que sólo puede elaborarse con uvas cosechadas en determinado suelo, del cual existe una cantidad muy limitada, todos ellos pertenecen a este grupo. Su valor es totalmente independiente de la cantidad de trabajo originariamente necesaria para producirlos, y varía con la diversa riqueza y las distintas inclinaciones de quienes desean poseerlos.

Sin embargo, estos bienes constituyen tan sólo una pequeña parte de todo el conjunto de bienes que diariamente se intercambian en el mercado. La mayoría de los bienes que son objetos de deseo se procuran mediante el trabajo, y pueden ser multiplicados, no solamente en una nación, sino en muchas, casi sin ningún límite determinable, si estamos dispuestos a dedicar el trabajo necesario para obtenerlos.

Por tanto, al hablar de los bienes, de su valor de cambio y de las leyes que rigen sus precios relativos, siempre hacemos alusión a aquellos bienes que pueden producirse en mayor cantidad, mediante el ejercicio de la actividad humana, y cuya producción opera la competencia sin restricción alguna (*Ibíd.*, 1959; pp. 09).

Por lo tanto, el objeto de **la economía política** es estudiar las leyes que rigen la producción y la distribución entre tierra, capital y trabajo.

**La utilidad es esencial para el valor de cambio**, y por poseer dicha utilidad, se aclara que se la obtienen de dos fuentes: **la escasez y la cantidad de trabajo requerida para obtenerlos**. La última fuente es la principal ya que determina la utilidad para el valor de cambio.

Estas primeras aclaraciones las realizamos ante una confusión resuelta por Ricardo en 1816 y que distintos autores en la academia siguen presentando como verdades inmutables, siendo acríticos con la teoría neoclásica; concluyendo y compartiendo que el objeto de estudio de la economía política es la producción y distribución de las mercancías a las cuales el ejercicio de la actividad humana se les aplica en un proceso económico y social en el ámbito de la producción y que luego continua en su segunda etapa en la distribución.

Esto se asienta en la combinación de los factores productivos, sus retribuciones y las clases sociales que realizan intercambios en forma de don o no don (Mauss, 2009). Un proceso que es abordado desde la fertilidad del suelo, la acumulación de capital y la población que es el trabajo transformador (Cantillon, 1996) de riqueza que se distribuye pero que encierra en su propio intercambio formas del don y no don que tensiona a las categorías sociales impuestas como dogma <sup>3</sup>.

### *Marx y la “gotha” de la fuente de vida*

En este apartado queremos señalar un aspecto de los aportes de Marx al pensamiento económico y político, pero que pone el foco no solo en la renta de la tierra, sino en quienes son los dueños de la tierra. Esto es parte de un debate necesario a la hora de pensar nuestra estructura productiva histórica -argentina- ¿Quiénes son los dueños de la tierra? ¿Quiénes son los que producen en la tierra y comercializan esos productos que cumplen un doble rol: salario o producto de exportación?

No nos adentraremos en los textos sobre la renta de la tierra, solo tomaremos una referencia dado el contexto de debate que generó “Crítica al Programa de Gotha” de Karl Marx (2017).

---

3 Insistimos en que no es parte de este trabajo profundizar las formas y función del intercambio, pero son relevantes en la economía política y principalmente en la periferia. Como se pregunta Álvaro García Linera (2010) “¿Qué es lo que hace que los propietarios de mercancías que intercambian sus trabajos equiparándolos como trabajo humano y midiéndolos por el gasto de la fuerza humana, estas relaciones entre ellos se les presenten como <<propiedades sociales naturales>>, como determinaciones objetivas de los productos mismos del trabajo?”

Las glosas marginales al Programa del Partido Obrero Alemán (1875), como también se lo conoce, es un documento de discusión que el mundo conocerá y que sentará las bases de las futuras discusiones sobre cuáles son las tareas del partido y el proletariado alemán. La crítica central de Marx tiene que ver con la poca científicidad del programa. Existe un debate entre programa y partido, pero no es el objeto de este texto, pero si lo es mantener la rigurosidad para comprender las políticas agrarias del peronismo.

En el texto Marx señala que el punto 2:

En la sociedad actual, los medios de trabajo son monopolio de la clase capitalista; el estado de dependencia de la clase obrera que de esto se deriva, es la causa de la miseria y de la esclavitud en todas sus formas (2017; pp. 20).

Marx señala que este postulado dentro del programa es “falso” y detalla sus razones:

En la sociedad actual, los medios de trabajo son monopolio de los dueños de tierras (el monopolio de la propiedad del suelo es, incluso, la base del monopolio del capital) y de los capitalistas. Los Estatutos de la internacional no mencionan, en el pasaje correspondiente, ni una ni otra clase de monopolistas. Hablan de ‘los monopolizadores de los medios de trabajo, es decir, de las fuentes de la vida’. Esta adición: ‘fuentes de la vida’, señala claramente que el suelo está comprendido entre los medios de trabajo (*Ibid.*).

Esta discusión señalaba que Lasalle solo ponía el ojo en el capital y no en los dueños de la tierra. El capitalista a veces no es dueño del suelo donde levanta la fábrica.

Este es el punto de partida de todo análisis estructuralista y latinoamericano, retomando los clásicos como punto de encuentro y como una herencia cultural que hay que adaptar y no adoptar. Por estas razones expuestas en lo desarrollado por Smith, los aportes de

David Ricardo y la conclusión de Marx sobre los dueños de la tierra es que pondremos el ojo en la producción agropecuaria que produce mercancías en la estructura productiva argentina.

El sector agropecuario -geográficamente ubicado en la zona pampeana- históricamente ha tenido determinadas ventajas naturales con respecto a otras zonas geográficas en cuanto a los productos agroalimentarios. Una de esas ventajas fue el bajo costo unitario (Mattos, 2018a) para producir las mercancías de su sector. Otra ventaja es que su mercancía cumple una doble característica en la estructura productiva y social: como bien salario y como mercancía de exportación.

### **Los dueños de la tierra 1943**

Si el resultado de la producción agropecuaria adopta el carácter de bien salario (carne y pan) y de exportación, en ambas situaciones se plantea una tensión en la decisión de qué va primero: mercado interno o mercado externo. El primero aseguró una acumulación en pesos que debe seguir su circuito virtuoso de innovación y desarrollo: producir barato y vender caro, inventar y patentar fue el camino de los países centrales; mientras que en el caso del segundo hay una acumulación, pero parte de las divisas generadas es demandada o transformada en otra forma de reserva de valor, como más propiedades.

En caso de la estructura productiva argentina podemos comenzar con sus comienzos para centrarnos en momentos históricos para poder reconocer, como hiciera Marx, a los dueños de la tierra.

Rodolfo Puiggrós en su libro “Libre Empresa o Nacionalización en la industria de la Carne” (1957) cuenta cómo las tres etapas de la ganadería argentina consolidan su rol en la división internacional del trabajo y el condicionamiento que surgió por la restricción de competencia por parte de los países centrales y sus intelectuales orgánicos, como se desarrolló en párrafos anteriores. Estas tres etapas son: la vaquería, el saladero y el frigorífico. Pero hay otro autor, Horacio Giberti, que en su libro “Historia económica de la ganadería argentina” (1970) nos aporta seis acontecimientos: 1) difusión del ganado (has-



ta 1600); 2) las vaquerías (1600-1750); 3) la estancia colonial (1750-1810); 4) el saladero (1810-1850); 5) la merinización (1850-1900); y 6) el frigorífico (1900 en adelante). Ambos autores ponen a la ganadería como el factor fundamental para el desarrollo nacional. En términos del trabajador, en estas etapas o acontecimientos se pasa del gaucho al obrero del frigorífico.

En 1609 se concedió la primera autorización o matrícula para capturar 1409 cabezas. El interés por el ganado cimarrón se vinculaba a la valorización del cuero, a causa de la demanda de los barcos extranjeros que lo exportaban a Francia, Alemania, Holanda e Inglaterra, con ganancias de varias veces su precio de costo (Puiggrós, 1957). Así nació en las regiones del Plata la primera forma organizada de explotación de los productos ganaderos: la vaquería.

La demanda externa comenzaba a dejar sus primeros cimientos en el comercio exterior del Río de La Plata y las tierras eran destinadas para cumplir con esas demandas de las economías centrales, que como Inglaterra se presentaban como el taller del mundo.

La **vaquería** permitió superar los dos obstáculos que hemos mencionado: legalizó la cacería y matanza del ganado cimarrón al otorgar el Cabildo ese derecho a los inscriptos en su registro (accionero o faeneros) e incorporó a los “mozos perdidos” al trabajo social, aunque no evitó que sugieran actuando numerosos cuereadores clandestinos.

La **organización de las estancias** coincidió con el aumento de la demanda del cuero desde el exterior y el establecimiento de los portugueses en la Colonia del Sacramento, como centro de compra de productos ganaderos. Las depredaciones de los gauchos contrabandistas que sacrificaban las reses pródigamente, las invasiones de los indios que restringieron el área dominada por el cristiano y los saqueos de los vecinos de Córdoba, Mendoza, Santa Fe, Corrientes y Tucumán en jurisdicción bonaerense, crearon un grave problema a los antiguos accioneros y obligaron a intervenir al Cabildo porteño en el sentido de estimular la formación de estancias, es decir, la radicación en la campaña del ganadero como estanciero (Puiggrós, 1957).

Fue necesario el empleo de zanjas y cercos de espinas para impedir que huyeran los animales. El suelo se valorizó y comenzó a producir renta. Puede decirse que desde entonces data el régimen de propiedad rural sobre el cual se cimentó el desarrollo ganadero argentino (Giberti, 1970).

La segunda etapa, **el saladero**, fue el aprovechamiento de la carne de vacuno. Este iba a los mercados europeos a los países manufactureros. Aquella alimentaba a las tripulaciones de los barcos y a los esclavos negros de Brasil, Cuba y Estados Unidos.

Las primeras exportaciones de cecina (tiras delgadas de carne, secadas al sol o al aire) fueron autorizadas por Real Cédula de Felipe II en 1602 y alcanzaron al año siguiente a 122.112 reales. En 1605 salió de Buenos Aires la primera partida con destino a Cuba.

La sal, indispensable para elaborar cecina de exportación, era carísima cuando se la importaba de Cádiz y de pésima calidad (“no salaba”) cuando se las traía de las salinas Grandes, desafiando la belicoidad de los indios del sur de Buenos Aires.

Estos ganaderos del Río de La Plata, como cuenta Puiggrós:

A fines del siglo XVIII (1790) volvió a agitarse la idea de elaborar carne salada para exportación. Dos funcionarios reales -el capitán Antonio José del Castillo y el oficial Pedro Nolasco Crespo- presentaron en 1771 y 1776, respectivamente, sendos proyectos de explotación por el Real erario del comercio de carne salada y sebo, por medio de compañías como las fundadas con otros objetivos comerciales por Inglaterra, Francia y Holanda. Estos proyectos no prosperaron por la resistencia de los ganaderos, quienes hicieron una contrapropuesta en la sesión del Cabildo del 29 de octubre de 1777, que fijaba los límites entre la actividad de los productores y la participación del Estado, de acuerdo a la cual este importaría de España barriles, instalaría almacenes en Buenos Aires, compraría las carnes preparadas

a tres pesos el quintal y las transportaría a la península, pero quedaba reservado a los ganaderos todo el proceso elaborativo. Ya en aquellos lejanos tiempos la tendencia al monopolio de estado chocaba con la tendencia a la libre producción de carne para exportar (1957, pp. 10).

El monopolio del Estado chocaba con la tendencia a la libre producción de carne para exportar que fundamenta los intereses de los que viven de la tierra y que no eran puestos en dudas como sí se hubiera puesto en duda en las economías centrales.

La libertad de comercio era imprescindible para fomentar la salazón y la exportación de carne, como lo hacían notar los comerciantes libres en una Representación del año 1804 y lo documentaba Mariano Moreno en su famosa “Representación de los Hacendados” un lustro después.

Los ganaderos de ambos márgenes del Plata tenían intereses antiéticos a los intereses de los productores de telas y otros artículos del interior del Virreinato. Aquellos anhelaban la más amplia libertad de importación para que el comercio extranjero se llevara de retorno cueros, carne, sebo, etc.; estos exigían el más estricto prohibicionismo para evitar que las mercaderías inglesas arruinaran sus artesanías locales y, en consecuencia, coincidían con los monopolistas de Cádiz. La política inaugurada de 1810 fue en línea con la exportación de carne (Puiggrós, 1957; Burgin, 1975).

Ya en esa época se planteaba el problema de encontrar productos nacionales exportables que compensaran las crecientes importaciones manufactureras inglesas: el Alto Perú no proporcionaba metales por haber quedado asilado del Río de la Plata y la cantidad de cueros disponibles fijaba, casi exclusivamente, el límite del intercambio con Gran Bretaña.

A pesar de las tarifas aduaneras, de la prohibición de instalar saladeros a menos de una legua (5 km) de la ciudad y de la acusación que se les hacía de ser grave amenaza a la riqueza ganadera de la pro-

vincia, al llegar al primer cuarto de siglo pasado funcionaban más de veinte de esos establecimientos en la zona de Buenos Aires, siendo sus propietarios estancieros, algunos de ellos ingleses, como Pedro Sheridan y Juan Miller, introductores, el primero de las ovejas merinas y el segundo de los todos Shorthorn (Puiggrós, 1957). La exportación de carnes representaba apenas un 7 a 12% de las exportaciones totales, frente al 45 a 65% de los cueros. Hasta la exportación de lanas superaba a la de carne.

Los datos de producción y comercio de los periodos 1826 y 1850 denotan una transformación que será lenta y llevará al frigorífico. Previamente, la caída del gobierno de Rosas coincidió con la decadencia del saladero, según Puiggrós (1957). En 1868 Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia dejaron de comprar tasajo argentino. El 6 de septiembre de 1871, la fiebre amarilla se desata en Buenos Aires, producto de los desperdicios de la carne que se fue filtrando (*Ibíd.*).

**Tabla. 1. Exportaciones de tasajo (tn), de ganado en pie (cabezas) 1870-1904**

Exportaciones de tasajo	toneladas
1870-74	168.000
1900-04	87.000
Exportaciones de ganado en pie	Cabezas
1880-84	72.973
1895-96	340.046

*Fuente: Elaboración propia en base datos de “Libre empresa o Nacionalización de la industria de la Carne”, Puiggrós (1957).*

Estos hechos derivaron en una serie de cierres de saladeros bonaerenses que coincidió con el aumento de ganado en pie. Esto se redujo ante el miedo de los ganaderos británicos a la fiebre aftosa. Perdido el mercado estadounidense y quedando solo el mercado inglés como consumidor, se introducirán nuevos procedimientos técnicos que le permitirán cruzar el Atlántico. Es el comienzo del **frigorífico**.

El 10 de julio de 1866 un núcleo de grandes terratenientes bonaerenses resucitó la extinguida SOCIEDAD RURAL ARGENTINA (SRA) -fundada 50 años antes al solo efecto de acaparar tierras tierra al amparo de la rivadaviana *le de enfiteusis*- con el solo objeto declarado de promover la ganadería, mejorar las razas y conquistar mercado, pero quedaba en pie la cuestión esencial de cómo conservar las carnes (Burgin, 1975). El Congreso Nacional promocionaba premios a inventores, de 27 postulantes, se declaró desierto el concurso.

El 20 de septiembre de 1876 “Le Frigorifique” logró trasladar la carne congelada a Buenos Aires y luego volvió a Francia el 14 de agosto de 1877, la SRA declaró que estaba “completamente resuelto el problema de la conservación de las carnes por el frío seco” y el Congreso Nacional sancionó la ley del 7 de julio de 1877 que eximia de derechos de exportación de carnes (Puiggrós, 1957; Giberti, 1970).

Estos dos ensayos (Le Paraguay en 1878) se utilizó el ovino por ser de menor tamaño y congelarse más fácilmente que el bovino, al no tener tantas mantas de carne y grasa. El gobierno de nuestro país concedió el monopolio del negocio a dos compañías francesas, pero estas fracasaron.

**Tabla. 2. Exportaciones Ovina y Vacunas (reses)**

Exportación de carne congelada	Ovina (reses)	Vacunas (reses)
1883	7.500	
1884	150.000	28
1889	2.500.000	113.000

*Fuente: Elaboración propia en base datos de “Libre empresa o Nacionalización de la industria de la Carne”, Puiggrós (1957).*

Los hermanos Felipe y Simeón Armour invirtieron, en 1876, 160.000 dólares en la instalación de la primera cámara frigorífica grande de Estados Unidos. Desde entonces los frigoríficos norteamericanos se desarrollaron impetuosamente, se apoderaron del mercado

interno y de la exportación a Gran Bretaña y lograron el aprovechamiento íntegro del animal con la elaboración de una larga lista de sub-productos y derivados. Impulsados por su fuerza expansiva interna y en procura de ganado altamente mestizado y bajo costo de la cría, el engorde y la mano de obra, resolvieron plantar sus tiendas en la Argentina (al mismo tiempo que en Uruguay, Sur de Brasil, Australia, Nueva Zelanda y Canadá) y proveer desde aquí a Inglaterra, en vez de seguir haciéndolo desde Estados Unidos, donde el ganado se reproducía en menor producción que los seres humanos consumidores. Siguiendo con esta expansión del capital estadounidense en la Argentina, el 10 de noviembre de 1914 ocurrió un hecho que fue clave tanto en la historia argentina y estadounidense, como en la historia del CITIBANK. Ese día se inauguró en Buenos Aires una sucursal del CITIBANK. Fue la primera filial abierta en la Argentina por un banco estadounidense. Fue, también, la primera sucursal de un banco de los Estados Unidos en el extranjero (Zlotogwiazda y Balaguer, 2003).

Por cuestiones tecnológicas y de diplomacia se apropiaron de  $\frac{3}{4}$  de la exportación de carne, la llegada del CITIBANK en 1914 permitió consolidar esas relaciones comerciales, la diplomacia del dólar, solo entre 1907 y 1914 (*Ibid.*, pp. 20).

El frigorífico Swift (1907) fue un emblema de dicha expansión que tensionó las relaciones comerciales con Gran Bretaña. Dominar el comercio exterior argentino permitía seguir exportando a Gran Bretaña, con empresas estadounidenses, pero desde Argentina. Diría Prebisch:

La irrupción de los capitales norteamericanos en nuestro comercio de carnes en el año 1907 comenzó a turbar la calma en que estos negocios se desarrollaban (*Ibid.*).

**Tabla. 3. Comercio exterior por grupo de capital 1911-1927**

	1° Conferencia de Fletes de 1911 (%)	2° Conferencia de Fletes de 1914/15 (%)	3° Conferencia de Fletes de 1926 (%)	4° Conferencia de Fletes de 1927 (%)
Grupo EE. UU.	41,35	58,50	66,80	69,90
Grupo Ingles	40,15	29,64	25,20	20,09
Grupo Argentino	18,50	11,86	8,00	10,00

*Fuente: Elaboración propia en base datos de “Libre empresa o Nacionalización de la industria de la Carne”, Puiggrós (1957).*

Estos datos evidencian que en la conferencia de fletes, ya que contaban con industrias navales con claro predominio en los mares para el traslado de los insumos para sus industrias y consumidores, el capital argentino siempre quedó relegado solo por mantener la libertad de exportar a un único comprador. Si bien ya Estados Unidos había regulado la compra de carne argentina, invertía en frigoríficos y banca para poder desplegar sus negocios de exportación desde el Río de la Plata, contaba con una mejor tecnología que la del Imperio británico.

Lo expuesto hasta aquí nos permite tener claro que la ganadería fue no solo factor preponderante en el desarrollo nacional, sino causa de la estructura económica que definió sus rasgos productivos pero que luego continuará su influencia, insertada en las innovaciones financieras del mundo, para tensar siempre la regulación del Estado, cuando sea Estado mantendrá el *status quo*, como se describió. Esta situación tuvo hasta 1943 al primer presidente electo de forma secreta y universal, Hipólito Yrigoyen (1916-1922). La modernización de la Argentina y la anexión de tierras por parte de los gobiernos como el de Roca marcarán y sellarán el destino y su rol en la división internacional del trabajo, granero del mundo. La industria frigorífica, derivada de esta situación, pasará a una fuerte disputa entre inverna-

dores (SRA), capitales estadounidenses con miras solo a exportar a cualquier precio (Pacto Roca – Runciman, 1935) y por otro lado, los criadores -o sociedades rurales del interior que darán lugar a la conformación de CARBAP y luego en 1943 a CRA- y los capitales ingleses junto al Estado por un mayor control de la comercialización pero sin llegar a la intervención estatal, como en la época de la colonia, control por parte del privado sin el Estado.

El desarrollo de la industria de exportación de carne vino de la mano de un obrero que estaba subordinado a la demanda externa de los capitales, primero ingleses y luego estadounidenses. Ante esa situación previa al 4 de junio de 1943 emerge un movimiento que marcará la discusión en las próximas décadas hasta 1976, momento en el que la revancha clasista volverá al viejo modelo agroexportador (1880-1930).

Los aportes de Félix J. Weil de su libro “El enigma argentino” permiten comprender este periodo pre- 1943:

La discusión mostró que en 1942 un número no más pequeño de latifundistas poseía, en el agregado, más tierra que en 1921. Mientras 317 latifundistas poseían el 18,49 por ciento del área de la provincia de Buenos Aires en 1921, 19,41 por ciento era propiedad de solamente 300 de ellos en 1942 (2010, pp. 145).

Estos sectores vinculados a la tierra, particularmente a la ganadería, tenían peso en lo político. La mentalidad antiindustrialista de muchos ganaderos no se manifestaba únicamente en su oposición al desarrollo de la industria del país en general, sino también en su negativa, o en sus vacilaciones, a luchar consecuentemente por una industria frigorífica propia. Hasta CARBAP, que como sabemos era el vocero de los ganaderos del interior, ponía reparos al “Plan de Reactivación Económica” -enviado al Congreso por el presidente Ramón S. Castillo, con las firmas de los ministros Federico Pinedo y Daniel



Amadeo y Videla, a poco de estallar la Segunda Guerra Mundial- por lo que podía contener de fomento de la industria.

El proceso que culmina con el advenimiento del 4 de junio de 1943 (lo veremos en el apartado que sigue), los dueños de la tierra no pudieron acelerar los procesos industriales que el país requería en el momento de mayor esplendor, ahora estaban estos sectores en la disyuntiva (1942) de habilitar las elecciones democráticas o continuar con el “fraude patriótico”. El candidato de los sectores conservadores y liberales era Robustiano P. Costas que contaba con fuertes vínculos azucareros.

### **La política agraria peronista 1943-1946**

Hay diversos autores que podrían aportarnos a entender este proceso iniciado en 1943, Murmis y Portantiero (1987), Félix Luna (1981), Lattuada, M (1986) y otros como Jorge Abelardo Ramos, que en “La era del peronismo 1946-1976” planteó que:

El “nacionalismo militar” argentino se formó durante la década infame y llevo su sello. Desde 1930 a 1943 el mundo presencia el apogeo triunfante de las potencias totalitarias europeas y la declinación del liberalismo clásico. La burguesía pierde, según hemos dicho ya, sus ilusiones juveniles y su fe en las instituciones democráticas. Reemplaza el parlamento con el hacha, los sindicatos con la policía, el liberalismo con el terrorismo fascista. Tales son las manifestaciones de la crisis mundial en los países más empobrecidos de Europa. El nacionalismo fascista de las potencias imperialistas es acogido como metal de buena ley por los sectores más reaccionarios de los países coloniales o dependientes. Se produce así una contracción entre el carácter progresivo de las ideas nacionalistas de los países atrasados, con el carácter retardatario del nacionalismo en los países avanzados que aspiran al Imperio. El “naciona-

lismo militar” del 4 de junio, por añadidura, observa en la admiración que las fuerzas nazis dominan a Europa y se disponen a la conquista del mundo. A semejanza de todos los Estados del mundo no interesados directamente en el gigantesco conflicto, el Ejército argentino no está dispuesto a atarse al carro de los vencidos en una guerra donde no están en juego los intereses nacionales. Tales fueron las bases de la neutralidad obstinada mantenida por los hombres de Junio (1983, pp.19).

El nacionalismo militar es una de las cuestiones que van a quedar claras previamente cuando ese mismo 4 de junio de 1943, en un *cocktail* en la embajada británica:

Por un momento, dice el Embajador, todos los profetas políticos, tanto nativos como extranjeros, se sintieron completamente desorientados, porque hablando en forma general en la Argentina los oficiales del Ejército no tenían lugar en la sociedad y no provenían de la clase gobernante, de los estancieros, de los profesionales prósperos y los grandes comerciantes. Llevaban una vida aparte y en realidad no tenían contacto social con los grupos que habían administrado a todos los gobiernos argentinos del pasado, aun los radicales, y todavía menos contacto con los diplomáticos extranjeros o con los corresponsales extranjeros (*Ibid.*, pp. 11).

Esta situación sobre comprender a este gobierno va a quedar definida con las medidas que adoptara un coronel, llamado Juan Domingo Perón, quien pondrá el acento en la tierra como lo hicieron los clásicos de la economía política y Marx.

El ascenso de Perón y su conocimiento del contexto lo deja claro Lattuada (1986) cuando relata cómo fue estratégico el Consejo Nacional de Posguerra, que tuvo una importancia clave en la planificación

de la política seguida durante su primera mandato de gobierno. Algunos sectores de la UCR abandonaron sus banderas “la lucha contra la oligarquía y los imperialismos”. La situación luego del proceso del golpe de Estado a Hipólito Irigoyen (1930) y hasta 1943, como señalábamos antes con la concentración de la tierra, presión desde adentro de la estructura agraria y son los reclamos y reivindicaciones no satisfechos de importantes sectores rurales los cuales se expresaban en sus expectativas electorales, tras años de fraude electoral.

Si bien en la literatura sobre los orígenes y conformación del Movimiento Peronista en general coinciden en la importante participación de los sectores rurales migrantes que se habían incorporado en forma relativamente reciente al proletariado urbano, generalmente se hace poca o ninguna referencia a la importancia que pueden haber tenido las reivindicaciones rurales en las propuestas del Peronismo, tanto para los recién llegados al medio urbano como para un importante caudal electoral que aún quedaba en el ámbito rural.

En esos años (1943-1947) Perón tuvo una buena lectura de las expectativas de determinados sectores sociales rurales no propietarios y su importancia como caudal electoral. Las tuvo en cuenta en su estrategia y elaboró propuestas para el sector; y estas reivindicaciones rurales se cruzaron con las “típicamente” obreras urbano-industriales. En 1947 según Lattuada (1986):

- a. La población rural era de 5.961.694 personas, el 37.5% de la población total del país.
- b. De la población rural 1.536.968 personas ocupadas y 1.050.000 estaban en condiciones de votar (no existía el voto femenino).
- c. Si el censo de 1947 mostraba 170.000 propietarios, entonces aproximadamente 880.000 votantes rurales que estaban identificados por un denominador común: no poseer tierras a pesar de trabajarlas, e inestabilidad constante, tanto en los predios de labor para los arrendatarios, como en los empleos estacionales de

los trabajadores asalariados; y en ambos casos también un bajo nivel de vida sin posibilidades de cambio en un futuro mediano.

En las elecciones de 1946 votaron 2.839.507 personas y el 59% (1.487.886) de los sufragios los obtuvo el Laborismo - Perón y Quijano.

En el año 1946 más de la mitad de la clase obrera estaba constituida por migrantes “recientes”, en su mayor parte con menos de 5 años de residencia urbana. Estos formaban parte del flujo migratorio rural-urbano iniciado alrededor del año 1935, que se profundizó hacia 1938, y tomó características alarmantes hacia 1947 debido a diversos factores -entre ellos la demanda de mano de obra del programa urbano-industrial que se llevaba a cabo- pero de los cuales interesa destacarse, en este trabajo, el conjunto de factores expelentes del medio rural (Lattuada,1986).

Y como dice Germani, este era el obrero que votaba “...los partidos obreros preexistentes eran antiperonistas. Esto creó el estereotipo del obrero “real” contra el “lumpen”. El primero, naturalmente, era el “viejo obrero” -el inmigrante extranjero o sus hijos-; el segundo, el “cabecita negra”, el “criollo” que invadía las calles del centro de Buenos Aires y de otras ciudades. Pocos fueron los que se dieron cuenta que estos últimos efectivamente eran mayoría en la clase obrera de 1945. Más aún: era el obrero que votaba (*Ibid.*, pp. 44).

Podemos sintetizar la política agraria peronista<sup>4</sup> en tres puntos:

1. Con respecto al asalariado rural: crear un régimen en consonancia con el asalariado ciudadano, dentro de los principios sustentados en los derechos del trabajador.

---

<sup>4</sup> El ministro de Agricultura en este periodo fue Carlos Emery.

2. Con respecto al empresariado rural: crear un régimen para el que no cuente con tierra de su propiedad al par de facilitar el acceso de la misma por parte de los que la trabajan.
3. Con respecto a la explotación: crear un régimen de comercialización que asegure al empresario precios compensatorios y lo alejen de los riesgos propios de la empresa rural.

Perón intensificó su captación de los sectores productores no propietarios, trasladando el Consejo Agrario Nacional a una dependencia directa de la Secretaría de Trabajo y Previsión a su cargo, y montando desde allí una vasta campaña sobre la reforma agraria, que incluyó expropiaciones de tierra de propiedad privada, entrega de títulos provisorios de propiedad a ocupantes de tierras fiscales, y un gran despliegue informativo y propagandístico. Naturalmente, todo este accionar en materia de política agraria preelectoral fue acompañada por la oratoria de Perón, que en sus discursos fue tocando las principales expectativas de estos sectores sociales rurales y dando respuesta a cada uno de ellos (Lattuada, 1986).

El primer objetivo de planificación a nivel nacional que intentó también incidir en los sectores productivos fue el Primer Plan Quinquenal 1947-1951. Los aspectos más importantes de este Plan, en lo referente al sector agropecuario, fueron las leyes laborales y la creación del Ministerio de Asuntos Técnicos (ver esto en comparación al Plan Pinedo 1940)

La ley 28.169 de 1944, denominada “Estatuto del Peón”, estaba destinada a reglamentar la tarea de los peones rurales que desarrollaban sus tareas de manera permanente en las fincas de los productores. Fijaba un horario de trabajo y condiciones de trabajo y niveles salariales dignos.

Mediante el decreto ley 3.750/46 se sancionó el “estado del Tambero Mediero” con el objeto de reglamentar las condiciones de trabajo y de distribución de la renta en producto entre el tambero o productor de leche y dueño de la tierra.

La Ley 13.020 del año 1947 estaba dedicada a reglamentar las condiciones de trabajo y remuneración de los trabajadores temporarios. También parte de la estrategia fue el fortalecimiento de los centros de oficios varios, que permitió en 1947, por ley 13.020, la fundación de la Federación Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores (FATRE) ya que históricamente los sindicatos agrícolas habían tenido poca participación en las confederaciones o federaciones de los sindicatos industriales.

El consejo agrario nacional y la reforma agraria fue posible por la claridad de los datos que permitieron a Perón comprender el problema histórico de la Argentina, el problema de la estructura productiva que había sido el predominio de la ganadería y la tierra:

Sabemos que los hombres que trabajan la tierra reclaman mejoras y aspiramos a establecer definitivamente que en este país la tierra no debe ser un bien de renta, sino que de pertenecer al que la fecunda con su esfuerzo. No podemos realizar este propósito de una sola vez, pero les prometo que, encarado y resuelto el problema de la tierra, no habrá un solo argentino que no tengan derecho a ser propietario en su propia tierra (Lattuada 1986, pp. 55).

La tierra no debe estar sujeta a renta solamente, sino un instrumento de la producción y el trabajo. Esto era el Peronismo y esto fue lo que inquietó a los sectores históricos que se organizaban en la ganadería y sectores políticos nacionales y extranjeros. Estos últimos interesados en una Argentina pastoril sin factoría.

Para contrarrestar décadas de injusticias rurales, la Junta Nacional de Granos, en 1944 pasó a denominarse Junta Nacional para la Regulación de la Producción Agrícola, intensificó el control estatal sobre el comercio de granos estableciendo que mientras extendiese el conflicto mundial compraría las cosechas a valor medio de los costos de producción más de un 19 por ciento.

Todo esto puso en disputa las clases que vivan de la renta, de los beneficios y de los salarios, el primero gobierno que se apoyó para conducir las artes del comercio se organizó alrededor del sector olvidado, el obrero. La estructura productiva Argentina comenzaba su proceso de desarrollo. El Primer Plan Quinquenal, en 1949, creó el Ministerio de Asunto Técnicos, con el objeto de desarrollar tecnologías e innovaciones para los sectores productivos, entre ellos el agro.

Las palabras finales tienen que ver con el golpe de Estado de 1955, producto de este proceso iniciado en 1943. Nos deja claro como el Informe Preliminar acerca de la situación económica publicada el 26 de octubre de 1955 y presentado ante las autoridades como el General Lonardi, presidente Provisional del Gobierno y al Contraalmirante Isaac Rojas, contó con la ayuda de Cesar A. Bunge, secretario de comercio del gobierno provisional. Hay que destacar que este informe preliminar desarticula la Ley de arrendamientos y aparcerías y el IAPI.

Este informe Preliminar elaborado por Raúl Prebisch fue muy debatido, es más, el mismo Arturo Jauretche escribiría un análisis denominándose “Retorno al Coloniaje” y a Liceaga José un texto titulado “Apreciaciones sobre el Plan Prebisch” presentado en la Universidad Nacional de La Plata a pedido del centro de Estudiantes de Ciencias Económicas donde concluyó, en un libro, que “No existe incapacidad productiva agropecuaria ni industrial”, como planteó Prebisch. Arturo Jauretche irá más a fondo también, porque describe a los equipos técnicos como “del país colonial” que había quedado relegado en 1945, o sea la vieja Argentina, pre-1943.

Arturo Jauretche, un hombre de su tiempo comentaba que “Soy simplemente un hombre común que escapó de la trampa tendida por la economía colonial. Para ver sólo hace falta limpiarse los ojos de las telas que ha tendido la falsa formación” (1955). La crítica asertiva de Don Arturo es reconocida por el propio Raúl que años más tardes en una exposición del 17 de diciembre de 1981 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires, ante la presencia del presentador del Dr. Félix Biondi expresó:

Ahora voy a tocar un punto muy delicado y es que, si esa política de reactivación va unida inmediatamente a una elevación fuerte de sueldos y salarios, acentuamos la inflación. No digo que no haya que estimular la demanda, para que ella mueva nuevamente a la economía a través, de una cierta compensación de sueldos y salarios; pero no crean señores -ni tampoco usted, doctor Alende, que con justicia me critico en 1955- que voy a caer ahora en una recomendación igual a la de aquel entonces. En 1955, aún con resabios de la economía neoclásica en mi mente, acaso creía que esa transferencia de ingresos en favor de las empresas, que una congelación de salarios traería consigo, se iría disolviendo y difundiéndose en la colectividad mediante el juego de las leyes del mercado. No es así. Cometí ese error, y lo confieso públicamente, porque es necesario que los que piensan hoy como yo pensaba hace veinticinco años reflexionen y entiendan que eso no se puede hacer más (Prebisch, 1982, pp. 157).



## Referencias bibliográficas

- Abelardo Ramos, J. (1983). *La era del peronismo 1946-1976*. Ediciones del Mar Dulce / Buenos Aires.
- Burgin, M. (1975). *Aspectos económicos del Federalismo Argentino*. Ediciones del Solar. ISBN 950-0086-04-2
- Cantillon, R. (1996). *Ensayo sobre la Naturaleza del Comercio en General*. Fondo de Cultura Económica México. ISBN 968-16-0080-0
- García Linera, A. (2010). *Forma valor y forma comunidad. Aproximación teórico-abstracta a los fundamentos civilizatorios que preceden al Ayllu Universal*. 1ª ed. Buenos Aires: Prometeo Libros: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – CLACSO. ISBN 978-987-574-464-6
- Giberti, H. C. E. (1970). *Historia económica de la ganadería argentina*. Ediciones del Solar. ISBN 950-9086-22-3
- Jauretche, A. (1955). *El Plan Prebisch. Retorno al coloniaje*. Ediciones El 45. Buenos Aires, Argentina.
- Jauretche, A. (1969). *El retorno al coloniaje. La segunda década infame: de Prebisch a Krieger Vasena*. Ediciones del Mar Dulce.
- Lattuada, M. J. (1986). *La política Agraria peronista (1943-1983) / 1 y 2*. Centro Editor de América Latina. Biblioteca Política Argentina. ISBN 950-25-0131-4 (1) y 950-25-01330 (2).
- Levin, P. (1997). *El capital tecnológico*. Editorial Catálogos. ISBN 950-895029-3
- List, F. (1942). *Sistema Nacional de Economía Política*.
- Luna, F. (1981). *El 45. Crónica de un año decisivo*. Editorial Sudamericana.
- Marx, K. (2017). *Critica al Programa de Gotha*. 1ª ed. – Lanús Oeste: Nuestra América. ISBN 978-987-1895-36-6.
- Mauss, M. (2009). *Ensayo sobre el don. Forma y función del intercambio en las sociedades arcaicas*. Katz Editores. ISBN 978-987-1566-105
- Mattos, E. (2015). *La Estructura Productiva Argentina (2003-2013: Cambios en la cadena de valor de la soja y nueva articulación de*

- los actores sociales*. Ponencia en el Congreso Latinoamericano de Teoría Social. ISSN 2469-0376. Link: [http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2020/ICLTS2015\\_Mesa20\\_Mattos.pdf](http://diferencias.com.ar/congreso/ICLTS2015/ponencias/Mesa%2020/ICLTS2015_Mesa20_Mattos.pdf)
- Mattos, E. (2018a). *El sujeto agrícola hegemónico y la necesidad de divisas 1991-2015*. Ausas, F. Basualdo, F. Fal, J. Fraschina, S. Microeconomía el impacto de las políticas neoliberales (pp. 246-277). 1ª ed – Avellaneda. UNDAV Ediciones – Ediciones UNGS.
- Mattos, E. (2018). *Reflexiones sobre la hegemonía, lo hegemónico y el vínculo hegemónico: ¿La reconstrucción del sujeto histórico de la economía política?* Búho y la Alondra. Ciclos y Viceversa. Artículo. Revista. ISSN 268-2343. Link <https://www.centrocultural.coop/revista/ciclos-y-viceversa/reflexiones-sobre-la-hegemonia-lo-hegemonico-y-el-vinculo-hegemonico-la>
- Mattos, E. (2022). *El pensamiento económico de Eduardo F. Jorge. Aportes al análisis de la industria, el agro y el capital extranjero en la Argentina*. EC-Revista de Administración y Economía Año C | N° 6 | Julio de 2022. (pp. 55-67). Recuperado a partir de <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ec/article/view/1333/1247>
- Murmis, M.; Portantiero, J. C. (1987). *Estudio sobre los orígenes del peronismo*. Siglo Veintiuno Editores Argentina. ISBN 950-9374-07-5.
- Prebisch, R. (1955). *Informe Preliminar Acerca de la Situación Económica*. Buenos Aires 26 de octubre de 1955.
- Prebisch, R. (1982). *Contra el monetarismo*. El Cid Editor. Fundación para la Democracia Argentina. ISBN 950-002-0
- Puiggrós, R. (1957). *Libre Empresa o Nacionalización en la industria de la Carne*. Editorial Argumentos.
- Ricardo, D. (1959). *Principios de Economía Política y Tributación*. Fondo de Cultura Económica México. ISBN 968-16-1889-0
- Smith, A. (2000). *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Fondo de Cultura Económica / Serie de Economía.

- Testa, V. (1975). *El capital imperialista*. Ediciones Fichas Buenos Aires.
- Wallerstein, I. (2011). *El moderno sistema mundial I. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Siglo XXI editores, Argentina. ISBN 978-607-03-0337-1 (volumen I).
- Weil, F. J. (2010). *El enigma argentino*. Biblioteca Nacional. Colección de los Raros N° 35. ISBN 978-987-1741-03-8.
- Zlotogwiazda, M.; Balaguer, L. (2003). *Citibank vs. Argentina. Historia de un país en bancarrota*. Editorial Sudamericana. ISBN 950-07-2398-0

# PESIMISMO DE LA INTELIGENCIA- OPTIMISMO DE LA VOLUNTAD

---

*José Sbattella<sup>1</sup>*

El punto de partida de este trabajo es presentar la elaboración de un marco teórico para la comprensión del sistema global en el que, según mi pensamiento, debe insertarse la discusión de un proyecto nacional.

La presentación metodológica de los temas se basa en dos ejes: el pesimismo de la inteligencia, que según Gramsci (1929-1935) debe emplearse para analizar la realidad crudamente; y en oposición dialéctica, el optimismo de la voluntad, para poder cambiarla. Es decir, una contraposición entre la “tendencia” de la realidad, por un lado, y las excepciones o alternativas generadas por el ejercicio de la voluntad política, por otro.

En función de este criterio, he definido cinco pares dialécticos para tratar de comprender la dinámica económica social del mundo y, a su vez, buscar las posibilidades que hay para enfrentarla, considerando una voluntad política que la condicione.

---

<sup>1</sup> Es economista con título de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y profesor titular de Economía en la misma institución. Es ex presidente de la UIF (Unidad de Información Financiera), ex presidente de la CNDC (Comisión Nacional de Defensa de la Competencia) y ex Director Nacional de Aduanas (2003-20015). Director Nacional de DGI. (1990). Director Provincial de Rentas de la provincia de Buenos Aires (hoy ARBA). 1987-1991).

Sobre el esquema que proponemos a continuación, analizaremos cada uno de los pares dialecticos que confrontan en este proceso de aceptación o resistencia a las leyes globales.

<u>PESIMISMO DE LA INTELIGENCIA</u>	<u>OPTIMISMO DE LA VOLUNTAD</u>
GLOBALIZACIÓN	REGIÓN
CONCENTRACIÓN	DEMOCRATIZACIÓN
ESPECIALIZACIÓN MERCADO EXTERNO	DESARROLLO MERCADO INTERNO
DIRIGENCIAS CONDICIONADAS	DIRIGENCIAS CONDICIONANTES
DILUCIÓN DEL ESTADO	FORTALECIMIENTO DEL ESTADO

## **Globalización versus Regionalización**

El primer eje será el funcionamiento del modelo global y su lógica. Un análisis realista implica asumir como un dato la globalización y las modalidades específicas en que se ha producido.

El proceso de expansión del capitalismo comercial -iniciado por los países europeos en el siglo XV- culminó con la apropiación de los territorios coloniales con el objeto de acceder a materias primas y a metales preciosos. En dicho esquema, Inglaterra y Francia aplicaron la visión mercantilista que les posibilitara saldos favorables de comercio exterior basados en la exportación de bienes industriales.

Para lograrlo tomaron medidas proteccionistas y limitaron las perspectivas industriales de sus colonias. La revolución industrial los especializó en bienes de alto valor agregado. A sus colonias las obligaron a producir materias primas que no podían manufacturar. España y Portugal aplicaron la visión “Bullonista” del mercantilismo, en tanto pensaban acumular riqueza en oro y plata, salteándose el proceso industrial; y terminaron acumulando en Francia e Inglaterra el oro y la plata que saquearon a sus colonias.

A partir del dominio global de las primeras potencias industriales -Inglaterra y Francia primero, seguidas después por Alemania, y otros países europeos- es que se expanden las relaciones de producción capitalistas con el esquema, que dura hasta nuestros días, de centros y periferias.

El sistema de polarización y desigualdad no ha modificado su lógica en estos más de 500 años. Con la visión Pesimista de la inteligencia esta situación es un dato derivado de la propia dinámica del sistema capitalista.

En el primer cuadro, corresponde a la secuencia señalada a la izquierda del mismo: Globalización, Concentración, Especialización, Dirigencias condicionadas, Dilución del Estado. Podemos afirmar que la conexión al sistema capitalista globalizado implica necesariamente una de las siguientes situaciones: se pertenece al centro, o se es periferia.

Pertenecer implica aceptar la Ley del valor global, liderada por los conglomerados transnacionales (CONTRA), donde basado en el intercambio desigual, se pagan salarios 10 veces superiores en los países centrales, y se impulsa continuamente la baja del valor del trabajo en la periferia.

La visión gramsciana de la historia opuso al pesimismo de la inteligencia, el optimismo de la voluntad, lo que de hecho significa escaparle al determinismo, reivindicar la libertad elección de opciones, y enfrentar desde la voluntad política las injusticias que genera la dinámica social y política de la humanidad.

Introducimos el concepto de **Desconexión** para identificar los procesos sociales que, por el ejercicio de la voluntad política de sus gobiernos, se apartaron de la lógica global y generaron mejores condiciones de vida para su pueblo.

A los efectos de precisar el significado de **Desconexión**, debemos retomar el funcionamiento del proceso de globalización. En su dinámica, los precios internos de los países conectados son determinados por las relaciones de fuerza desplegadas por los Conglomerados

Transnacionales (CONTRA), generando un sistema de acumulación de riqueza que, como se ha visto, produce un mundo de ricos cada vez más ricos y de pobres cada vez más pobres. La **Desconexión** significa que el país desconectado fija un conjunto de precios internos distinto de los globalizados, dando nacimiento a un sistema de acumulación diferente del global, ya sea en beneficio de los trabajadores, o de sectores económicos que abandonados a su suerte no podrían sobrevivir.

A lo largo de la historia podemos encontrar ejemplos de desconexiones que cambiaron el destino de sus pueblos y pasaron a formar parte de los países centrales. En otros las desconexiones duraron poco y fueron abortados sus procesos, iniciando un siempre conflictivo retorno al mundo globalizado, pero como país periférico. En el peor de los casos han quedado siempre en la periferia, y lo que es peor aún, como espacios vacíos cuando se acaban los recursos naturales y no se produce excedente para apropiárselo.

Ejemplo de desconexión con pasaje al primer mundo es el resultado de la Guerra de Secesión de Estados Unidos, donde el Norte pro industrial se enfrenta con el Sur esclavista y proveedor de algodón de Inglaterra, rompiendo su perspectiva colonial. Lo inverso pasó en Argentina, donde la guerra entre unitarios y federales (equivalente a la Guerra de Secesión) la gana el Puerto de Buenos Aires al derrotar a los caudillos federales, que culmina con la destrucción del Paraguay en la Guerra de la Triple Alianza, y nos transforma en un país colonial de Inglaterra, proveedor de cereales y carne. Podemos incluir también a la Revolución rusa de 1917, como un proceso de desconexión que duró hasta la caída del socialismo real y la disolución del bloque Soviético, también los casos de China, Vietnam, Corea del Norte y Cuba.

Interpretamos que el proceso iniciado por el Peronismo en 1945 y que culmina violentamente con el golpe de Estado de 1955, es el antecedente más importante de desconexión en América Latina después de décadas de relaciones de subordinación con el capitalismo global. Más recientemente, el intento de los países latinoamericanos de conformar un bloque desconectado del esquema globalizador, también

encuadra en este esquema, es así que podemos ver el proceso de Venezuela desde Chávez, de Brasil desde Lula, de Ecuador desde Correa, de Bolivia desde Evo, de Argentina desde Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, como procesos donde se dieron grados de desconexión que permitieron mejorar las condiciones de vida de sus pueblos.

Cada país ha ido definiendo su inserción en el proceso globalizador según tres componentes: 1) los recursos naturales, 2) la población, y 3) su dirigencia.

- 1) Los recursos naturales definieron la actividad económica principal de los países periféricos exportadores. La minería: oro, plata, cobre, petróleo, gas. La agricultura: cereales, carne, frutas, café.
- 2) La población: En algunos casos se desplazó con genocidio a los pueblos originarios, en otros se los explotó como esclavos, y en los casos que faltaba mano de obra se fomentó la inmigración.
- 3) La dirigencia: la calidad humana de los líderes tiene valor en nuestros países. No es lo mismo dirigencias comprometidas con su territorio, aunque sean terratenientes o burgueses, que dirigencias nacidas del contrabando y la cultura rentística con intereses transnacionales.

La **región** es necesariamente producto de la voluntad política y su existencia supone la posibilidad del condicionamiento de la **globalización**.

No es casual el impulso a los acuerdos de libre comercio por parte de los países dominantes, intentando generar espacios donde no existan aranceles ni controles aduaneros al tráfico de mercancías. La idea del ALCA, ahora resucitada con el acuerdo transpacífico, plantea una periferia dolarizada y sin aduanas interiores.



<b>Pesimismo de la Inteligencia:</b> <b><u>GLOBALIZACIÓN</u></b>	<b>Optimismo de la Voluntad:</b> <b><u>REGIÓN</u></b>
Capitalismo Global desde hace 500 años. Acuerdos Libre Comercio. Sin fronteras. -Aceleración del transporte y las comunicaciones. -Volatilidad del capital financiero. -Caída de la tasa de ganancia economía real.	Asociación cooperativa en regiones. Funcionamiento económico autocentrado. - Según los Recursos Naturales - Según las Clases Dirigentes - Según la Población
Conexión	Desconexión

## Concentración versus Democratización

Del lado que se opone dialécticamente a la **concentración** está la **democratización**, un proceso que depende principalmente de la voluntad política.

¿La democratización de qué? Del acceso a los recursos naturales, al crédito, al capital, a la tecnología.

El proceso de concentración no sólo puede verse “hacia dentro” de cada país. Es un proceso que también se acentúa, a nivel global.

Las estadísticas de concentración mundial revelan que el 1% de la población tiene tanto patrimonio como el resto del mundo junto. Esa es la polarización mundial que muestra que la vieja ley de concentración de Marx se siga cumpliendo inexorablemente a través de una lógica de “destrucción creativa”. Para lograr esta concentración, los países del centro utilizan “cincos monopolios” que definen el marco en el que opera la ley del valor mundializada.

Mientras la realidad material nos pone frente a una economía de dimensiones mundiales, las decisiones y las instituciones capaces de orientar los procesos económicos, no son “mundiales”, excepto por su capacidad para incidir en ese nivel. Por el contrario, sólo son dirigidas por los países del centro.

	<b>Pesimismo de la Inteligencia.</b>	<b>Optimismo de la Voluntad:</b>
	<b>CONCENTRACIÓN</b>	<b>DEMOCRATIZACIÓN</b>
Base Económica	-Conglomerados Transnacionales	-Sectores Sociales Subordinados.
Sustento	De la concentración: 1- Recursos naturales. 2- Recursos financieros. 3- Investigación científica. 4- Armas de destrucción masiva. 5- Medios de difusión.	De la democratización: - Control de la propiedad. - Uso sustentable del recurso. -Educación, investigación propia. - Desarrollo científico nacional. - No manipulación mediática.
Super estructura	Organismos Internacionales: FMI BM OMC OTAN	Estado (Nación, Provincia, Municipio)

## **Especialización versus Desarrollo del mercado interno**

El discurso hegemónico del modelo global sostiene que el crecimiento, el dinamismo de una economía, se logra con el desarrollo del mercado externo. La competitividad del mercado externo está basada en la productividad social del trabajo y en la estructura de costos nacionales. El salario es uno de esos costos, pues en los países capitalistas corresponde incluir la renta de la propiedad, es decir la tasa de interés que remunera al capital financiero y las ganancias sectoriales de los distintos sectores productivos.

El discurso ideológico dominante solo considera a los niveles salariales para este análisis. De este modo, para los subdesarrollados, ser competitivos equivale a salarios de miseria. Por otra parte, el modelo global promueve la especialización regional: una especialización por país. En el caso de Argentina, comenzamos como agro-exportadores y en los últimos años incluimos el petróleo y la energía. La particularidad de Argentina es que “comemos” lo mismo que exportamos. En

consecuencia, el precio del trigo y la carne afectan al costo de nuestra canasta de consumo, planteando con mayor crudeza la contraposición entre el consumo del mercado interno y la exportación.

En oposición al esquema de globalización que promueve la especialización hacia el mercado externo, del lado del optimismo de la voluntad se encuentra la utilización del mercado interno como instrumento de integración nacional. El mismo es necesario para evitar que esta lógica global arrastre a un país hacia un modelo de economía dual que reproduce la relación de centro-periferia global hacia adentro del país.

Frecuentemente -y especialmente en los '90- se ha argumentado que la recuperación económica de la Argentina fue traccionada por las exportaciones y que, en consecuencia, el país debe intentar asumir un agresivo rol exportador. Esta mirada no sólo es parcial, sino que pareciera basarse en un desconocimiento de las cuentas nacionales, donde las exportaciones representan una porción pequeña del PBI. Ello implica que, para poder dinamizar el sistema productivo por esa vía, se debe tener un incremento vertiginoso de las exportaciones y una tecnología que sea intensiva en mano de obra.

El costo del desarrollo por este camino revela que se trata de un proyecto sólo para pocos. El crecimiento del PBI en la Argentina durante los primeros años de vigencia del régimen de convertibilidad se produjo con innovación tecnológica que expulsaba mano de obra. La salida vía exportaciones para un país como Argentina implica apostar a la baja del salario como factor de competitividad y a la aceptación de la desocupación estructural como precio de la modernización.

No puede por tanto desplazarse el mercado interno del centro de un modelo de desarrollo, siendo el modelo exportador incapaz de promover la inclusión de la mayoría de las poblaciones urbanas, heredadas del proceso de sustitución de importaciones. Quien vislumbra la posibilidad de reactivar el país vía exportaciones, desconoce la lógica de su funcionamiento. Esa activación no se "contagia" al resto de las fuerzas productivas, por el contrario, refuerza la brecha entre los

sectores exportadores y los cada vez más excluidos de su proyecto de desarrollo.

Ante la propuesta de dar protagonismo al mercado interno, es necesario tener en cuenta las condiciones para desarrollar una producción nacional competitiva. En este sentido, es interesante la propuesta de “desconexión” del sistema de precios global que supone incidir sobre el sistema interno de costos, modificando el sistema de precios internos, sea a nivel nacional o regional.

Un instrumento a utilizar es la apropiación social de la renta de los recursos naturales, vía retenciones y el uso de los subsidios, así como el sistema impositivo para modificar los precios relativos.

<b>Pesimismo de la Inteligencia:</b>	<b>Optimismo de la Voluntad:</b>
ESPECIALIZACIÓN MERCADO EXTERNO	DESARROLLO MERCADO INTERNO
Exportaciones de escaso valor agregado.	Mercado interno intensivo en mano de obra.
Competitividad por menores costos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- salarios;</li> <li>- apropiación privada rentas naturales;</li> <li>- poder monopólico del mercado.</li> </ul>	Competitividad por menores costos de: <ul style="list-style-type: none"> <li>- infraestructura social;</li> <li>- desarrollo científico técnico;</li> <li>- capacidad adquirida por la población.</li> </ul>
Modelo global que expulsa mano de obra.	Modelo de defensa del trabajo nacional.

## **Dirigencia condicionada versus dirigencia condicionante**

Hay dirigencias que, por complicidad, por ser dueños de los medios de producción, o incluso por ignorancia, son condicionados por este modelo global y devienen en lobbistas del proyecto hegemónico. Por otro lado, los dirigentes condicionantes son los que pretenden alcanzar una forma de vida más justa, con integración social, con dignidad y paz.

Es fundamental la presencia de una dirigencia social, política y cultural que pueda condicionar la inserción en este modelo. Es necesario asumir que las responsabilidades de lo sucedido son directamente proporcionales a la jerarquía ejercida. Cada uno, desde su rol,

tiene un grado de responsabilidad, pero las responsabilidades máximas son las de los niveles más altos en estas jerarquías.

<b>Pesimismo de la Inteligencia:</b> <b>DIRIGENCIAS POLÍTICAS</b> <b>CONDICIONADAS</b>	<b>Optimismo de la Voluntad:</b> <b>DIRIGENCIAS POLÍTICAS</b> <b>CONDICIONANTES</b>
Representan la visión global	Representan los intereses nacionales.
Son lobbistas del modelo global.	Son condicionantes del modelo global.
Por incomprensión.	Por comprensión.
Por ser beneficiarios directos o indirectos.	Por ser beneficiarios directos o indirectos.

### **Dilución del Estado vs. Fortalecimiento del Estado**

La posibilidad de control del espacio económico se basa en los poderes de policía propios del Estado. La utilización del poder de policía del Estado nacional, provincial y municipal es desde donde se modifica la realidad o se garantiza el continuismo. En los países en que las dirigencias son condicionadas se ha ido diluyendo el rol de los Estados en el ejercicio del poder de policía. El condicionamiento del modelo global implica necesariamente la situación inversa: el fortalecimiento del poder de imperio del Estado, jerarquizando los organismos de control, asumiendo la responsabilidad indelegable del Estado en la salud, la educación, la justicia y el control del medio ambiente.

En los '90 nuestro país ha sido escenario de una agudización sistemática del debilitamiento estatal. Las instituciones gubernamentales han ido perdiendo atribuciones, delegando instancias de control, y cediendo espacios de poder. Los ámbitos afectados incluyeron el control del territorio (seguridad de frontera), la financiación del Estado (control sobre la recaudación), la protección de los recursos ambientales (control de la explotación de recursos naturales y de la contaminación), e incluso la protección misma de la ciudadanía. Este último aspecto tiene que ver tanto con la calidad de vida y condiciones de trabajo, como con la regulación de ámbitos públicos y sus condiciones

de seguridad (cumplimiento de pautas tan básicas como salidas de emergencia o matafuegos).

La metodología propuesta para la discusión del Proyecto Nacional debe terminar necesariamente con el análisis de los poderes de policía que son inherentes a la existencia del Estado. La situación en que han quedado, después de la ofensiva de los años 90, los organismos de aplicación y control de políticas estatales -nacionales, provinciales y municipales- es el principal obstáculo para la concreción de cualquier objetivo político que surja del diseño de un proyecto nacional.

El retorno del neoliberalismo al Estado como resultado de las elecciones de octubre de 2015, actualiza la discusión sobre el rol del Estado como prioridad.

Se está asistiendo al desguace de los poderes de policía que tenían ingerencia en la regulación de los conglomerados transnacionales (CONTRA) y al fortalecimiento de un esquema represivo dirigido contra la oposición a las medidas en perjuicio de los sectores populares.

<b>Pesimismo de la inteligencia.</b>	<b>Optimismo de la Voluntad:</b>
ATRIBUCIONES PERDIDAS	POTESTADES RECUPERADAS
Pérdida de poder de los organismos de aplicación del poder de policía: <ul style="list-style-type: none"> <li>- del control de los CONTRA;</li> <li>- de las atribuciones Aduaneras;</li> <li>- de la seguridad social.</li> </ul>	Jerarquización de los organismos de control del flujo financiero. (UIF, BANCO CENTRAL, COMISION NACIONAL DE VALORES).  Fortalecimiento Ministerio Publico.
Pérdida de poder sobre el control del medio ambiente.	Control del uso, explotación y deterioro de los recursos naturales (agua, minería, petróleo)
Privatización de las funciones de control.	Cuerpos de inspección jerarquizados con control de sus funcionarios.
Sistema judicial laxo con los delitos económicos.	Sistema Judicial sin cómplices delos delitos económicos.
Impunidad.	Sistema sancionatorio eficaz.

## Conclusión

Del lado del pesimismo de la inteligencia se enlazan la globalización, la concentración y la especialización en el mercado externo. Del lado del optimismo de la voluntad: la región y su defensa, la democratización de los accesos al capital, a la tecnología y a los recursos naturales y la utilización del mercado interno como instrumento de integración nacional. Estas opciones se materializan en una dirigencia, que puede ser condicionada o condicionante. Es decir, condicionada por este modelo global, o capaz de modificar las condiciones reales desde el ejercicio de la voluntad.

En ambos casos los instrumentos disponibles para la modificación de la realidad se basan en la utilización del poder de imperio del Estado en cualquiera de las jurisdicciones: nacional, provincial, municipal.

Una vez definido el esquema de análisis -con este marco teórico de pesimismo de la inteligencia, por un lado, y optimismo de la voluntad por otro- comienza la discusión sobre un proyecto de desarrollo sustentable para la Argentina. Prioritariamente, es necesario identificar cuáles son las condiciones que resultan necesarias para que la Argentina sea viable bajo el esquema que se presenta. En este sentido, hay que reflexionar sobre la sustentabilidad de la propuesta, para lo cual debe investigarse si la Argentina tiene excedente económico o si en su defecto debe endeudarse continuamente para poder sobrevivir.

El problema argentino no radica en la falta de capacidad de acumulación endógena. Nuestro país genera un excedente basado en tres rentas (minera, agraria y petrolera), pero ellas se fugan y se diluyen, canalizándose en inversiones fuera del país, o en gastos suntuarios de las sucesivas oleadas dominantes.

La viabilidad de un esquema alternativo no se confirma con la constatación de la existencia de los recursos, es decir del excedente y las diversas modalidades de la renta. Para que sea posible incidir sobre el sistema de acumulación endógeno, es necesario que se conforme

una estructura de poder popular lo suficientemente firme para sostener el conflicto derivado de intentar controlar el uso de ese excedente.

Si bien la capacidad de apropiación del excedente es el instrumento que permite condicionar el sistema de precios relativos internos, dicha capacidad, a su vez, debe lograrse controlando las instituciones que tienen el monopolio de la fuerza pública. El entramado institucional cobra de este modo una importancia fundamental como condición de posibilidad de esquemas alternativos de acumulación de la riqueza.

En este mundo periférico hay opciones para la Argentina, como se demostró en los diez años del peronismo 1945-1955, y en el periodo 2003-2015. La crisis del modelo de acumulación iniciado en el '76 y profundizado en los '90 nos ha puesto nuevamente frente a un acelerado proceso de re-conexión cuyo desenlace tendrá que ver, en gran parte, con el esquema de poder político que se construya.



## Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1988). *La desconexión*. Ed. Del Pensamiento Nacional, Barcelona.
- Amin, S. (1999). *El capitalismo en la era de la globalización*. Editorial Paidós, Barcelona.
- Basualdo, E. (2003). “Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera”, en *Revista Realidad Económica Número 200*.
- Basualdo, E. (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en argentina*. FLACSO-UNQ-IDEP, Buenos Aires.
- Calcagno, E. (1993). *Estructura y funciones actuales de los organismos internacionales financieros y económicos*. Ed. Catálogo, Buenos Aires.
- Furtado, C. (1978). *Prefacio a una nueva economía política*. Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.
- Gramsci, A. (1929-1935). *Cuadernos de la cárcel 1-5*. Ediciones Akal. Madrid, España.
- Hernández, R. (1996). *Un modelo de desarrollo regional, Buenos Aires*. Ed. Macchi, Buenos Aires.
- Poulantzas, N. (1971). *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*. México: Siglo XXI.
- Sbattella, J. A. (2001). “La alternativa posible. Un sistema tributario progresivo”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, N° 26, agosto 2001.
- Sbattella, J. A. (2001). “Apropiación de renta en la Argentina. La evasión impositiva”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, N° 28, octubre 2001.
- Sbattella, J. A. (2005). “Un desguace meticulosamente aplicado. Aduana, soberanía y control”, en *Le Monde Diplomatique*, Edición Cono Sur, N° 69, marzo 2005.
- Sbattella, J. A. (2001). “El excedente económico en la República Argentina”. *Realidad Económica*, n° 181. Agosto, IADE. Buenos Aires.

- Sbattella, J.A.; Bona, L.; Chena, P.; Palmieri, P. (2012). *Origen, apropiación y destino del excedente económico en la Argentina de la posconvertibilidad*. Colihue, Buenos Aires.
- Sunkel, O.; Paz, P. (1975). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. Ed. Siglo XXI, México.
- Sunkel, O. (1984). *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina*. Ed. Nueva Visión, Buenos Aires.

¿Por qué, a diferencia de otras ciencias, en la economía sus especialistas difieren tanto en cuales deben ser las políticas que garantizan el desarrollo de una nación? Existen tres modelos de país en la Argentina. Especialistas de distintas ramas de la economía desarrollan a lo largo de este libro las características de cada uno de ellos. Esta es una lectura necesaria para entender los procesos históricos desde una perspectiva económica y observar los resultados en los que derivaron estos sucesos en cada uno de sus espacios de análisis. Así, tal vez, el lector pueda responder a la pregunta planteada al principio.

**Santiago Fraschina** es licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), magister en Sociología Económica de la Universidad de San Martín (UNSAM). Asimismo, ejerció como director de la carrera de Licenciatura en Economía, director de la Especialización en Estructura Económica Argentina y como coordinador del módulo de política económica del Observatorio de Políticas Públicas en la Universidad de Avellaneda (UNDAV). Es autor (compilador) del libro Pasaron cosas. Nuevo fracaso del neoliberalismo financiero en la Argentina (EDULP, 2018), y del libro Frente al colonialismo neoliberal. El modelo justicialista (EDULP, 2019).

**Lucas Gobbo** es licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA). Es investigador y docente de la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV).