



POLÍTICA FISCAL Y JUSTICIA DISTRIBUTIVA

INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretario:

José María Cardo

Prosecretaria:

Marisa Duarte

Tesorero:

Eduardo Kanevsky

Protesorera:

Flora Losada

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo
Mariano Borzel
Roberto Gómez
Enrique Jardel
Daniel Rascovschi
Alberto Rosenthal
Horacio Rovelli
Ariel Slipak

Vocales Suplentes:

Roberto Adaro
Ramiro L. Berton
Nicolás Dvoskin
Pedro Etchichury
Teresa Herrera
Ricardo Laurnagaray

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola
Norma Penas

Dirección y administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina

realidad económica

Revista de economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso (C1086AAT) Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Teléfonos y Fax: (54 11) 4381-7380/9337 - correo electrónico: iade@iade.org.ar, realidadeconomica@iade.org.ar - <http://www.iade.org.ar>

ISSN 0325-1926

 **realidad
económica**

Nº 269

1º de julio al
15 de agosto de 2012

Editor responsable:

Instituto Argentino para el
Desarrollo Económico (IADE)

Director:

Juan Carlos Amigo

Comité Editorial:

Enrique O. Arceo
Eduardo Basualdo
Alfredo Eric Calcagno
Dina Foguelman
Roberto Gómez
Mabel Manzanal
Miguel Teubal

**Registro Nacional de la Propiedad
Intelectual Nº 133452**

Los artículos pueden ser libremente reproducidos con sólo acreditar a Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación en contrario. La responsabilidad de los artículos firmados recae de manera exclusiva sobre sus autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección.

**Pedido de suscripción
Nacional**

Valor de la suscripción
8 números/1 año \$320

Exterior

Precio del ejemplar (vía aérea) US\$25
Suscripción anual (vía aérea) US\$180

Impreso en Publimprent S.A.,
Córdoba 1785 - Cdad. de Buenos Aires. tel.
4918-2061/2

SUMARIO

Congreso Argentino de las Cooperativas 2012

Impulso a la economía solidaria

Edgardo A. Form

7

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó al año 2012 como "Año Internacional de las Cooperativas" al reconocer la importante contribución que realizan al desarrollo económico y social. La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la ONU elaboraron el lema que presidirá las actividades en todo el mundo. El autor afirma que el movimiento cooperativo es un instrumento de transformación social, en tanto modelo de organización económica y social basado sobre la solidaridad que nació como respuesta crítica al capitalismo. En este marco las dos confederaciones argentinas que reúnen al movimiento cooperativo urbano y rural COOPERAR y CONINAGRO con el auspicio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social INAES, han convocado al Congreso Argentino de las Cooperativas 2012 a realizarse en setiembre bajo el lema "Las empresas cooperativas argentinas ayudan a construir un país mejor".

Estado y sociedad

Seguridad social latinoamericana: nuevos derechos, nueva economía ¿nueva democracia?

Nicolás Dvoskin

12

En lo que refiere estrictamente a la seguridad social, el autor considera que el proceso de legitimación es lento, posiblemente mucho más lento que la deslegitimación voraz que provocó el neoliberalismo. Sin embargo, se ha iniciado ese camino en pos de sociedades latinoamericanas en las que la garantía de derechos sociales y derechos humanos sea algo legítimo y, por ende, reclamable. Estima que la nueva seguridad social latinoamericana está dando cuenta de que las privaciones sociales no son sólo responsabilidad de los individuos carentes y sus familias sino, por el contrario, de la sociedad toda, y por ende es ella la que ha de dar respuestas adecuadas. Agrega que si efectivamente se llegara al punto en el que no se cuestionara la legitimidad de estos reclamos, se estaría, ya con mayor convencimiento, hablando de una nueva democracia en América latina.

Historia económica

La planificación del desarrollo. La experiencia del “Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional” (1974-1979)

35

Diego Rubinzal

La mayoría de los países latinoamericanos están intentando dejar atrás la larga noche neoliberal. La magnitud de los problemas económico-sociales pendientes da cuenta del desafío mayúsculo que enfrentan nuestras naciones.

En ese marco, la planificación del desarrollo debe volver a ocupar un rol central en la agenda de gobierno.

Este trabajo pretende rescatar la experiencia del Plan Trienal, con sus logros y sus falencias, como un valioso insumo para esa tarea. La redacción del plan fue el resultado de un inédito proceso de participación popular.

Política fiscal

Argentina: lecciones del pasado y progresos recientes

55

Jorge Gaggero

Comparado con los casos de las naciones más avanzadas de Occidente (las europeas) y también de las emergentes más poderosas (China, India y Rusia, por ejemplo) el Estado-nación argentino es muy joven. Ha cumplido el bicentenario (2010) y se acerca a los dos siglos de vida independiente (2016). La Argentina ha logrado construir una fiscalidad —un aparato del Estado que recauda y distribuye entre múltiples funciones los recursos tributarios— bastante madura, que —a pesar de sus graves involuciones, desde 1975-76, y de los severos déficits hoy subsistentes— muestra todavía algunos logros que lo distinguen de la mayoría de los países de la región (en materia de equidad, por ejemplo). Muy importantes esfuerzos adicionales, sin embargo, deberán ser realizados en un horizonte de mediano y largo plazo para poder extender y consolidar los avances de los últimos años y solucionar los cruciales problemas pendientes.

Las economías regionales. Luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones: 1995-2007

Alejandro Rofman

82

El texto que publicamos es un adelanto del libro que será editado próximamente por el Centro Cultural de la Cooperación el cual, autorizado por el autor, nos ha cedido gentilmente su Introducción.

El libro analiza las profundas transformaciones económico-sociales operadas en el territorio nacional a partir de la década de los '90, que se profundizaron con el derrumbe del modelo de Convertibilidad en tres regiones argentinas extrapampeanas.

Los cambios que se produjeron en su estructura, al afectarse los procesos productivos y los circuitos agroindustriales en sus territorios y, como extensión, el deterioro del desarrollo urbano y rural donde se desenvuelven las cadenas productivas. También aborda el análisis del proceso de globalización en el que se enmarca ese proceso económico durante el período estudiado.

Economía social y solidaria

La gestión del nosotros

István Karl

96

Es posible constatar que muchos de los grupos socioprodutivos de la economía social y solidaria, suelen tener dificultades en la gestión cotidiana de sus relaciones internas y en la participación, o sea en la construcción de un *nosotros*, fuerza principal de la organización colectiva y que da sentido a la autogestión. Si bien al inicio de estos grupos está el espíritu de la cooperación y la solidaridad, luego de un tiempo de transitar -tarde o temprano- estos ideales enunciados con convicción y pasión, en la práctica muchas veces se contradicen en las interacciones grupales.

Algunos obstáculos son internos -es decir propios de los integrantes-, y otros provienen del contexto, ambos son fuentes de conflictos en la organización y la causa del desvío o el fracaso de sus propósitos iniciales.

Pero la gran pregunta que plantea el autor es *¿cómo podemos trabajar más cooperativamente?* y el tema se abordará desde la comunicación y las actitudes, con la intención de promover la reflexión crítica sobre las propias prácticas y construir o reformular nuevos acuerdos en el grupo, con el fin de mejorar la organización del trabajo y los vínculos interpersonales.

Actores sociales

Un 'nuevo ciclo' de protesta en la Argentina actual. El accionar ciudadano contra la megaminería

104

Graciela Iuorno - Orietta Favaro

De norte a sur y de este a oeste, el país asiste, desde 2003, a un nuevo ciclo de resistencia popular que ahora se organiza en asambleas ciudadanas como espacio político con democracia directa. La ciudadanía se opone a la radicación de empresas mineras que con las tecnologías de punta vigentes, pretenden explotar los recursos naturales de provincias que no conforman el concierto de las productoras de *commodities* agrícolas, pero forman el lote de los espacios sociales que ingresarían con la megaminería al llamado desarrollo sustentable en el siglo XXI. El problema es la minería contaminante y la acción depredadora, por ello es indispensable un efectivo control por parte del Estado a través de las políticas dirigidas hacia las empresas.

Polémicas

Implantación del modelo neoliberal en la Argentina. ¿Todo comenzó con Martínez de Hoz?

123

Alberto Müller

Este trabajo tiene el propósito de cuestionar la tesis de que existe una clara continuidad entre la gestión económica de la dictadura y la posterior implementación del modelo neoliberal en la década de los '90, en la Argentina. Se afirma que la gestión del ministro Martínez de Hoz, más allá de su evidente revanchismo de clase, no se fundó en un programa económico estratégico; fue un ensayo oportunista y cortoplacista. Su mayor impacto es el elevado endeudamiento externo; pero ello dista de ser una particularidad de la Argentina, sino que se origina en particulares condiciones financieras internacionales. Según el autor, el verdadero nodo crítico que desemboca en las profundas reformas realizadas en la década de los '90 no reside tanto en las consecuencias objetivas de lo ocurrido *per se* durante el ciclo militar, sino en la escasa o nula convicción de la dirigencia política y empresaria, y de las elites intelectuales, acerca de la viabilidad de un patrón alternativo al de las reformas neoliberales. Este trabajo dista de pretender dar una palabra "definitiva" sobre tan complejo tema, se espera, sin embargo, que motive nuevos análisis sobre el período estudiado y aporte elementos para la reflexión y práctica a futuro; tal es en definitiva el propósito del análisis histórico.

El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial

ENRIQUE ARCEO

Martín Schorr

152



Actividades

157

Congreso Argentino de las Cooperativas 2012

Impulso a la economía solidaria*

*Edgardo A. Form***

La Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó al año 2012 como "Año Internacional de las Cooperativas" al reconocer la importante contribución que realizan al desarrollo económico y social. La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la ONU elaboraron el lema que presidirá las actividades en todo el mundo.

El autor afirma que el movimiento cooperativo es un instrumento de transformación social, en tanto modelo de organización económica y social basado sobre la solidaridad que nació como respuesta crítica al capitalismo.

En este marco las dos confederaciones argentinas que reúnen al movimiento cooperativo urbano y rural COOPERAR y CONINAGRO con el auspicio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social INAES, han convocado al Congreso Argentino de las Cooperativas 2012 a realizarse en setiembre bajo el lema "Las empresas cooperativas argentinas ayudan a construir un país mejor".

* Por iniciativa del diputado nacional Carlos Heller (Nuevo Encuentro), la Honorable Cámara de Diputados de la Nación declaró de su interés el Congreso Argentino de las Cooperativas 2012. A su vez, la Legislatura porteña aprobó por unanimidad un proyecto en igual sentido, presentado por el diputado Edgardo Form como una de sus primeras iniciativas parlamentarias.

** Gerente General del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, Presidente de Cooperar entre julio de 2009 y febrero de 2011, Diputado de la Legislatura porteña por Nuevo Encuentro desde diciembre de 2011.

En diciembre de 2009, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 64/136 denominada “Las cooperativas en el desarrollo social”, donde se reconoció la importante contribución de las cooperativas al desarrollo económico y social, proclamando al año 2012 como “Año Internacional de las Cooperativas”, con el fin de instar a los Estados Miembro y demás entidades relacionadas con el movimiento cooperativo a que aprovechen para promover su actividad y aumentar la conciencia sobre su contribución al desarrollo económico y social.

En ese contexto, la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) y la ONU elaboraron el lema que, durante dicho lapso, presidirá las múltiples iniciativas a desarrollarse por los Estados Nacionales y las entidades representativas de la economía solidaria: “Las empresas cooperativas ayudan a construir un mundo mejor”.

En tal sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) saludó con beneplácito la proclamación de 2012 como el “Año Internacional de las Cooperativas”; además de señalar, vía comunicado, que “las cooperativas tienen un papel fundamental en la promoción del desarrollo socioeconómico de cientos de millones de personas en todo el mundo, especialmente en tiempos de crisis”.

En el marco de la citada resolución de la ONU, la Confederación Cooperativa de la República Argentina (Cooperar), entidad confederal que representa gremialmente a las federaciones de cooperativas de servicios urbanos y de trabajo asociado, decidió convocar al “Congreso Argentino de las Cooperativas 2012” (CAC 2012), bajo el lema “Las empresas cooperativas argentinas ayudan a construir un país mejor”; consensuando posteriormente su convocatoria, el diseño del temario y la metodología con la Confederación Intercooperativa Agropecuaria (Coninagro), de tal modo que el CAC 2012 incluya tanto al cooperativismo urbano como al rural.

Los objetivos congresales establecidos por ambas confederaciones son:

- Profundizar el diagnóstico sobre el estado de las empresas cooperativas en todos los sectores y territorios de nuestro país.
- Identificar y debatir las principales propuestas dirigidas a impulsar el desarrollo del cooperativismo.
- Identificar y promover proyectos de desarrollo cooperativo relevantes en términos de integración cooperativa, generación de puestos de trabajo, visibilidad del sector y cuidado del medio ambiente.
- Identificar y difundir experiencias cooperativas exitosas, que puedan servir de ejemplo e inspiración para las distintas cooperativas y grupos precooperativos en todo el territorio nacional.

En el material confeccionado por Cooperar y Coninagro, con el auspicio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), para la convocatoria al Congreso Argentino de las Cooperativas 2012 se indica que “El CAC 2012 se propone como un encuentro fraterno entre todos los cooperativistas del país y como la principal actividad de las dos confederaciones en el Año Internacional de las Cooperativas”.

“Para que el CAC 2012 se constituya en un dispositivo eficaz para la participación y construcción de consensos -dice más adelante el citado documento-, para que dé cuenta de la diversidad del cooperativismo y refleje su composición federal, se propone a todas las organizaciones cooperativas vinculadas, la implementación de Encuentros Pre-CAC 2012 que promuevan el debate interno, el diseño de proyectos de integración y desarrollo territorial, y la movilización de sus recursos creativos y culturales”.

Acerca de la metodología para la participación, las entidades convocantes han acordado que el evento final del CAC 2012 se desarrollará durante dos jornadas de exposiciones, presentaciones y debates, los días 6 y 7 de septiembre en la ciudad de Rosario.

En dicho evento participarán cooperativistas presentados por las organizaciones integrantes de ambas confederaciones. Será -expresa el documento anteriormente mencionado- la culminación de un debate y un trabajo que se habrá desarrollado en forma participativa a lo largo de los meses previos.

Los frutos previstos para esas jornadas son, básicamente, tres: a) Ponencias, esto es, documentos que aporten al debate sobre la situación y las propuestas dirigidas a impulsar el desarrollo del cooperativismo; b) Proyectos dirigidos a la consolidación de las empresas cooperativas en todos los sectores y territorios; y c) Videos sobre experiencias cooperativas, para participar del Concurso “Imágenes del Cooperativismo”.

Las organizaciones vinculadas con las entidades convocantes promoverán el diseño y el debate de propuestas democráticamente consensuadas por los cooperativistas que las constituyen, atendiendo la diversidad de territorios, incorporando la perspectiva de género y garantizando la participación de los jóvenes.

Cabe destacar que los proyectos de inversión a realizar por empresas cooperativas deberán incluir uno o más de los siguientes objetivos prioritarios del CAC 2012:

- Integración cooperativa.
- Agregado de valor en el territorio.

- Generación de puestos de trabajo.
 - Ampliación de la participación cooperativa en los servicios de comunicación audiovisual.
 - Proyectos innovadores en la gestión de las necesidades del hábitat: vivienda y servicios.
 - Atención de población en situación de vulnerabilidad social.
- Cuidado del medio ambiente.
- Generación de desarrollo local.

Como puede apreciarse, este Congreso apunta a lograr resultados muy concretos en términos de viabilidad y sustentabilidad empresarial cooperativa. O sea que a diferencia de otros procesos congresales del cooperativismo argentino, en esta oportunidad no se han previsto definiciones sobre las características de un proyecto nacional con todo lo que ello implica; es decir, el perfil productivo, el papel del Estado en la economía, la organización del sistema financiero, las políticas públicas en materia de salud, vivienda, educación y otras.

Esto no es casual, sino que refleja la diversidad y pluralidad de opiniones que conviven al interior del movimiento cooperativo. O sea que el CAC 2012 apunta a todas aquellas realizaciones y propuestas que constituyen los denominadores comunes de los cooperativistas argentinos, lo cual no excluye que cada cooperativa de base o federación tenga su propia interpretación de lo que genéricamente se denomina doctrina de la cooperación.

A modo de ejemplo, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) sostiene que el cooperativismo es un instrumento de transformación social y, en consecuencia, interpreta que la tarea de una cooperativa va más allá de la prestación de un servicio a sus asociados y la comunidad. Y así lo expresa en la declaración emitida con motivo del 90º Día Internacional de las Cooperativas, bajo el título “Tiempo de cambios”, en cuyo primer párrafo sostiene que “El cooperativismo nació como respuesta crítica al capitalismo. Ese fue el sentido profundo de la extraordinaria creación que inmortalizó a los Pioneros de Rochdale. Porque en 1844, hace 168 años, los fundadores de la primera cooperativa de consumo llevaron a la práctica un modelo de organización económica y social basado sobre la solidaridad. Y lo hicieron, precisamente, en un contexto de crisis provocada por un sistema que privilegiaba la máxima ganancia como fin principal y último”. Y finaliza diciendo que “Es un momento propicio para desplegar la creatividad y aportar las mejores energías, para crear nuevos paradigmas que garanticen la justicia distributiva, la inclusión social plena, la paz y el desarrollo sustentable”.

Antecedentes de los Congresos Argentinos de la Cooperación:

- El primer Congreso Argentino de las Cooperativas fue organizado por el Museo Social Argentino y se realizó en la Ciudad de Buenos Aires del 12 al 18 de octubre de 1919, al cual adhirieron más de setenta cooperativas y la Federación Entrerriana de Cooperativas Agrícolas.
- El segundo Congreso fue convocado por el Gobierno de la provincia de Entre Ríos, como una continuidad del primero, y se realizó en la ciudad de Paraná del 11 al 13 de noviembre de 1921. Sobre la base de las resoluciones adoptadas en ambos Congresos, en diciembre de 1926, el Congreso Nacional sancionó la ley 11.388 que estableció el régimen jurídico de las cooperativas.
- El tercer Congreso de las Cooperativas fue convocado nuevamente por el Museo Social Argentino y se realizó en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires del 7 al 11 de noviembre de 1936; participaron representantes de 172 cooperativas de las diferentes ramas del sector.
- Los Congresos cuarto, quinto y sexto fueron convocados conjuntamente por Cooperar y Coninagro, y se realizaron en la Ciudad de Buenos Aires en 1983, 1989 y 2004, respectivamente.

Seguridad social latinoamericana: nuevos derechos, nueva economía, ¿nueva democracia?*

*Nicolás Dvoskin***

En lo que refiere estrictamente a la seguridad social, el autor considera que el proceso de legitimación es lento, posiblemente mucho más lento que la deslegitimación voraz que provocó el neoliberalismo. Sin embargo, se ha iniciado ese camino en pos de sociedades latinoamericanas en las que la garantía de derechos sociales y derechos humanos sea algo legítimo y, por ende, reclamable. Estima que la nueva seguridad social latinoamericana está dando cuenta de que las privaciones sociales no son sólo responsabilidad de los individuos carentes y sus familias sino, por el contrario, de la sociedad toda, y por ende es ella la que ha de dar respuestas adecuadas.

Agrega que si efectivamente se llegara al punto en el que no se cuestionara la legitimidad de estos reclamos, se estaría, ya con mayor convencimiento, hablando de una nueva democracia en América latina.

* Versión revisada del trabajo presentado -no publicado- en el Segundo Foro de Sociología de la Asociación Internacional de Sociología "Justicia social y democratización", Buenos Aires, agosto de 2012.

** Licenciado en Economía y en Ciencia Política (UBA), Doctorando en Ciencias Sociales (UBA), Maestrando en Historia Económica y de las Políticas Económicas (UBA), Becario CEIL – CONICET, Docente FCE y FCS (UBA), Integrante de EsEP – UBA y SePHiLa – FFyL – UBA, Miembro del IADE.

Presentación

El presente trabajo se inscribe en el marco del proyecto de tesis doctoral que el autor lleva a cabo en el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL) del CONICET y la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, acerca de la relación entre seguridad social y bienestar en la América latina de los últimos veinte años. Al respecto, una de las líneas de investigación abiertas hace referencia al análisis de la legitimación social de las políticas públicas y, en particular, a la conformación de derechos sociales nuevos y recuperación de otros más antiguos, los cuales habían sido puestos en cuestión a partir del auge de las premisas neoliberales. El presente texto pretende contribuir en esta línea de trabajo.

En los últimos diez años la seguridad social ha experimentado importantes transformaciones en muchos países latinoamericanos. Si bien el caso argentino es el más resonante, en muchos países podemos encontrar la creación de programas no contributivos de asistencia social -tanto para ancianos como para niños-, que en la mayoría de los casos tomaron formas institucionalizadas que permiten asimilarlos a reformas de la seguridad social.

Este artículo pretende dar cuenta en forma global de estos procesos entendiéndolos como una acabada expresión de la crisis del neoliberalismo en la región, una crisis que se expresa en la pérdida de legitimidad relativa de las premisas de los derechos optativos o contractuales y el incremento de la legitimidad de las premisas de los derechos sociales universales. En otras palabras, estos procesos pueden ser entendidos como una reducción en la aceptación social de los criterios que responsabilizan a los individuos por la totalidad de sus avatares, en congruencia con un crecimiento de la de aquellas que dan cuenta de la responsabilidad social -y, naturalmente, también estatal- respecto del bienestar de los ciudadanos.

Por otro lado, es necesario recalcar que estas nuevas políticas sociales y de seguridad social están inscriptas, en muchos casos, en nuevos marcos programáticos de política económica, que han permitido, con excepciones, que Latinoamérica no haya sufrido las repercusiones de la crisis económica global del mismo modo que en décadas anteriores. Estos nuevos marcos se sostienen en esquemas de precios relativos más favorables a la región, pero también en nuevos consensos (y disensos) sociales que surgen, precisamente, de los devastadores efectos de la ola neoliberal.

De cualquier modo, sería exagerado afirmar que el neoliberalismo se ha terminado en la región. Si bien aquí partimos del postulado de que la

hegemonía neoliberal está sumamente cuestionada en América latina -y, por su mismo significado, una hegemonía cuestionada mayoritariamente pierde su lugar hegemónico-, es necesario resaltar que muchos de sus componentes siguen vigentes, expresados tanto en los intereses de muchos sectores económicos como también -y principalmente- en elementos del imaginario social.

Este trabajo pretende analizar el modo de conjugación entre los nuevos marcos económicos y las nuevas políticas sociales y de seguridad social en términos de la legitimación, o no, de nuevos derechos. La pregunta que cierra la presentación refiere a si de esta nueva configuración de derechos y economía es posible extraer una nueva concepción de democracia en América latina.

La legitimación de la seguridad social neoliberal

En este acápite nos propondremos presentar sintéticamente una descripción de la conformación tanto discursiva como estrictamente política de la seguridad social neoliberal en América latina, cuyo principal exponente son los sistemas de capitalización individual bajo gestión privada.

Como síntesis del proceso de reformas sociales, que no se agotan en los sistemas de seguridad social, bien cabe empezar citando al autor mexicano Carlos Barba Solano, quien afirma que durante la égida neoliberal

“el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas y los programas sociales ha girado alrededor de dos objetivos: reemplazar el viejo paradigma del seguro social y no interrumpir el funcionamiento del mercado. La agenda social hegemónica ha intentado poner en sintonía los sistemas de protección social regionales con los procesos de estabilización y ajuste económico. La marcha ha sido azarosa y desigual en la región, pero ha implicado profundas modificaciones en los distintos tipos de regímenes de bienestar latinoamericanos” (Barba Solano, 2007: 36).

Con su arranque en Chile en 1981, mediante el reemplazo total del sistema público por uno privado y la creación de las Administradoras de Fondos de Pensión (AFPs), y luego siguiendo su rumbo en otros países -con esquemas divergentes- la seguridad social neoliberal se hizo eco de los profundos déficits en los que habían caído muchos de los esquemas estatales, de reparto o “pay as you go” para imponer la idea de que todo déficit responde a la ineficiencia del Estado para manejar los recursos y que, por ende, la capitalización individual, o generalización de sistemas “fully funded”, conllevaría una mejora en la eficiencia de los sistemas de seguridad social, en particular de los previsionales.

Según Carmelo Mesa Lago, las reformas neoliberales de la seguridad social en América latina durante los años noventa, que siguieron el ejemplo chileno, tomaron dos caminos distintos: o bien un reemplazo total del sistema estatal por uno privado -Bolivia, México, El Salvador y Nicaragua- o bien la creación de esquemas mixtos -Perú, Colombia, Argentina, Uruguay, Ecuador y Costa Rica- (Mesa Lago, 2000: 71). Los noventa marcan, entonces, la década de mayor crudeza en los procesos de privatización de la seguridad social. Incluso, de acuerdo con Carlos Claramunt, la reforma en Chile tuvo visos mucho más progresistas que la mayoría de los casos donde se registraron reformas tendientes a establecer regímenes similares, como garantías de pensión mínima, ajustes por inflación, estandarizaciones y eliminaciones de jubilaciones de privilegio (Claramunt, 2004: 33). Incluso, un autor de claro sesgo neoclásico como Claramunt no duda en afirmar

“las pensiones son transferencias de dinero, y como tales pueden ser usadas como instrumentos para la redistribución del ingreso y la riqueza. Pero esto es precisamente lo que las nuevas reformas buscan evitar. Con un sistema de fondos privados los mecanismos redistributivos (solidaridad dentro y entre generaciones) son eliminados del esquema de pensiones” (Claramunt, 2004: 33).

El propio autor muestra, en su argumentación, el mecanismo mediante el cual las reformas neoliberales habrían de resultar positivas para las sociedades latinoamericanas. Afirma que, si bien no hay evidencias terminantes, los esquemas de capitalización tienden a incrementar el ahorro de las sociedades -debido a que la referencia a las cajas de capitalización incrementa los incentivos individuales a ahorrar, además de limitar la capacidad de utilización o mal gasto de los fondos previsionales-. De este modo “el incremento de los ahorros privados -y el desarrollo de mercados financieros- acarrea mayores niveles de inversión y acumulación de capital, eficiencia económica y productividad, y por lo tanto crecimiento económico en el largo plazo” (Claramunt, 2004: 35). Por otro lado, podemos citar a John Williamson, quien enfatiza en las “potenciales ventajas económicas de la privatización, ventajas para el gobierno, como la reducción de las erogaciones públicas referidas a proveer para el retiro de los ‘baby boomers’ y ventajas para los trabajadores, como mayores retornos de sus contribuciones a la seguridad social” (Williamson, 2001: 286).

De esta manera, la legitimación de las reformas se traduce en algo evidente. La acción redistributiva del Estado no es planteada necesariamente como negativa, pero sí como obsoleta. El verdadero camino del progreso social se da con la acumulación de ahorros canalizados a la inversión por la vía de los mercados financieros. Es la eficiencia la que traerá la equidad -a través del incentivo individual- y no al revés.

No es necesario que el Estado redistribuya a través del esquema de pensiones, ya que el mercado se encargará de retribuir a cada cual según su merecimiento, y la existencia de tales condiciones incentivará a los agentes a comportarse de modo adecuado, alcanzándose una equidad justamente coherente con las contribuciones realizadas. Por si fuera poco, es el ahorro el que determina la inversión, y no al revés. La teoría económica neoclásica vuelve a mostrarse, con toda crudeza, al servicio de las reformas neoliberales.

Por otro lado, la legitimación de la seguridad social neoliberal también se da a partir de la construcción de un discurso que resalta con vigor las falencias de los esquemas estatales -y de todo lo estatal en general-. Silvia Borzutzky, por ejemplo, grafica con precisión la visión neoliberal acerca del sistema chileno anterior a la reforma

“El programa sufría serios problemas. Estos incluían altos costos [...], desigualdad de beneficios y contribuciones, estratificación y un sistema administrativamente fragmentado [...]. Las contribuciones eran muy altas y el sistema requería constantes subsidios estatales que llegaron a ser del 30 por ciento del total de gastos públicos” (Borzutzky, 2003: 86).

Para el caso argentino, podemos citar a Osvaldo Giordano, de la Universidad Católica Argentina, quien al comparar el sistema de reparto con el de capitalización no duda en afirmar que el primero de ellos “mostró mayor vulnerabilidad al estar más sometido al manejo político” (Giordano, 2007: 61).

Es decir, es a través de una combinación de críticas a los esquemas estatales y referencias optimistas al futuro de las economías de mercado que la seguridad social neoliberal se legitima, tomando a América latina como el más importante campo de experimentación. De esta manera, intentando dar cuenta del tipo de sociedad que se propone a través de las reformas de la seguridad social, cabe resaltar lo que en otro trabajo hemos sintetizado acerca de las prerrogativas de legitimidad de las citadas reformas

“Si el modelo contributivo tradicional respondía a una idea de solidaridad intergeneracional, el modelo de capitalización responde a una premisa de ahorro forzoso individual, donde las administradoras de fondos de retiro operan como agentes de cartera de inversión que le otorgan una rentabilidad a los ahorros de los trabajadores. De esta manera, [...] el trabajador se convierte en prestamista” (Dvoskin, 2011a: 16).

La desaparición de las premisas de la solidaridad y los criterios de universalidad también pueden observarse desde la perspectiva de Robert Castel, quien sostiene que en el neoliberalismo “se constata el desarrollo de modos diferenciales de tratamiento de las poblaciones que pretenden rentabilizar al máximo lo que es rentabilizable y marginar lo que

no lo es" (Castel, 1986: 240-241). Así, el ingreso en la vejez de ciertos grupos sociales es rentabilizable, y pasa a manos de las administradoras privadas. El de otros, más desfavorecidos, en tanto no rentabilizable, es marginado y desaparece, por lo menos hasta tanto estos otros se integren, de la forma que puedan, a la nueva sociedad neoliberal.

La democracia neoliberal

En este segundo acápite nos proponemos realizar unas breves reflexiones acerca del concepto de democracia presente en el neoliberalismo. Este es un tema que ya hemos trabajado previamente, pero bien vale incorporarlo, al menos sucintamente, para así poder dar un marco de discusión amplio a la pregunta acerca de si estamos presenciando, o no, una nueva democracia en América latina.

En principio, cabe resaltar que el neoliberalismo llegó a Latinoamérica no por la vía de las democracias sino, más bien, a través de férreas dictaduras y regímenes autoritarios, donde los casos de Chile y la Argentina son los más significativos, debido a la crudeza y la radicalidad del proceso de reformas. Sin embargo, así como el imaginario neoliberal arribó por la fuerza, se consolidó ante todo en la década de los noventa, en la que en la región se iban afianzando los regímenes democráticos. Es decir, las dictaduras hicieron parte del trabajo, pero el verdadero momento de consolidación de las ideas neoliberales se da cuando éstas se legitiman socialmente, lo cual alcanza mayor grado de cohesión en años democráticos.

Sin embargo, es necesario resaltar que la idea misma de democracia puede tener significados diversos. En particular, la democracia neoliberal enfatiza la idea de que ésta se restringe al espacio político - electoral y la garantía de los derechos civiles y políticos. Esto puede sintetizarse en la definición de John Keane, para quien "una democracia es un sistema de instituciones estructurado abiertamente que facilita el control flexible del ejercicio del poder" (Keane, 1993: 5). Incluso, una definición más afín al ideario neoliberal es la que surge de la tradición neoinstitucionalista en la ciencia política, que se referencia, por ejemplo, en Giovanni Sartori y la idea de democracia como compendio de reglas de juego (Sartori, 2003). En todo caso, siguiendo a Robert Castel, podemos pensar a la democracia neoliberal como aquella que retoma del imaginario pre-durkheimiano la idea de que el intercambio contractual es el fundamento de todo vínculo social (Castel, 2004: 279) -incluso el político, donde la democracia es el contrato político entre individuos independientes-.

Al mismo tiempo, la democracia neoliberal implica una transformación

en la forma de gobernar, es decir, en el tipo de gubernamentalidad. Según Nancy Fraser, el mayor protagonismo de los mecanismos del mercado

“expande de manera vasta el alcance de la racionalidad económica, al introducir la competencia en los servicios sociales, al transformar a los clientes en consumidores y al someter a los expertos profesionales dentro de la disciplina del mercado. En este régimen de gubernamentalidad desestatalizada, la política sustantiva de bienestar cede su lugar a las tecnologías formales de responsabilidad económica” (Fraser, 2003: 29-30).

De este modo, la idea neoliberal de democracia pretende desprenderse de significados más amplios, propios de la idea de ciudadanía social que, en los países desarrollados pero también, a su modo, en América latina se comenzó a construir a partir de la mitad del siglo XX. Nos referimos al reconocimiento, en Occidente, del rol de los derechos colectivos en las sociedades de masas o, expresado de otro modo, siguiendo al historiador Antonio Annino, del surgimiento de la primacía de la democracia como ideología preponderante (Annino, 2010: 4). Waldo Ansaldi afirmaba, en plena era neoliberal, que “la democracia social aparece hoy, para algunos, como un elemento del pasado y, en el caso de América latina, como una utopía desechable” (Ansaldi, 2001: 16).

Lo desechable, entonces, puede entenderse como la posibilidad de pensar ideas sustantivas de la democracia, que expresadas en el plano ideológico (es decir, en la legitimidad de los derechos sociales y derechos humanos como constitutivos de una ciudadanía social ampliada) permitan romper con la tradicional segmentación entre democracia formal y real, y a la vez darle a la idea de democracia una connotación que supere las limitaciones de los regímenes políticos. Una idea así, por ejemplo, permitiría, en línea con la obra del propio Ansaldi, discutir hasta qué punto es posible la coexistencia de democracia y pobreza, en tanto “las políticas neoliberales - conservadoras han producido una brutal fragmentación social, traducida en ruptura de los lazos de solidaridad y exacerbación de las desigualdades sociales” (Ansaldi, 2001: 33).

Expresado de otro modo, sólo una visión sumamente estricta de la democracia puede legitimarse, en tanto tal, en las condiciones de depredación y marginación de las sociedades latinoamericanas de fines del siglo XX. Al mismo tiempo, es necesaria alguna visión de la democracia que permita, justamente, dar cuenta de que son los propios ciudadanos latinoamericanos los que están eligiendo el camino del neoliberalismo, y que éste no está siendo impuesto por la fuerza. Así, el neoliberalismo encuentra la democracia que mejor le sienta para legitimarse socialmente: aquella que da a los ciudadanos la libertad de elección, pero deslegitima cualquier forma de solidaridad, comunicación, vincula-

ción o pertenencia colectiva que pueda hacer que estos ciudadanos elijan algo distinto a aquello que el propio neoliberalismo pregona.

¿Una economía posneoliberal?

Una discusión aún abierta es la que refiere a si la égida del neoliberalismo continúa o no. Aquí propondremos, como ya hemos adelantado, que en tanto sistema hegemónico el neoliberalismo ha perdido su supremacía, pero que, de cualquier modo, siguen presentes elementos de su ideario en las sociedades latinoamericanas. En particular, observamos que el proceso latinoamericano de rechazo a las ideas neoliberales no es compartido en otras partes del mundo, donde los planes de ajuste tienden a asociarse fácilmente con los programas de estabilización que las instituciones financieras internacionales impusieran a los países de América latina durante las décadas de los ochenta y de los noventa. Aquí seguimos a Emir Sader, quien afirma que “América latina ha sido, por excelencia, un laboratorio para experimentos neoliberales; no es un accidente que se haya convertido en la conexión más débil de la cadena neoliberal global” (Sader, 2009: 171).

Uno de los elementos sobre los que nos basamos para sostener la hipótesis del cambio de contexto es, justamente, la transformación de las economías latinoamericanas, que han abandonado en mayor medida los planes de ajuste y han avanzado hacia políticas públicas con una participación programática del Estado más firme y más explícita. Sin embargo, de nuevo, es un debate abierto el hecho de preguntarse si esta nueva economía latinoamericana es posneoliberal o si, por lo contrario, nos encontramos en una fase interna del neoliberalismo.

Por un lado, cabe resaltar que la aplicación de políticas neoliberales -bajo la forma de recetas- llevó a algunos países de América latina a trágicas crisis económicas entre mitad de la década de los noventa y principios de la siguiente (los casos más reconocidos son los de México, Brasil, Ecuador, Argentina y Bolivia). Por el otro, a partir del año 2000 se empezó a verificar un giro en el sentido de los términos del intercambio -debido, principalmente, al incremento de los precios de las materias primas por causa de la entrada de estos bienes al mundo de la especulación financiera-. Esto otorgó a los países latinoamericanos exportadores de alimentos e hidrocarburos mayores grados de libertad para llevar a cabo políticas públicas -al tiempo que causó enormes penurias a las poblaciones de los países subdesarrollados importadores de los mismos, como por ejemplo los del norte de África-. Sin embargo, agotar las transformaciones de la economía en el cambio de precios relativos es reducir enormemente el análisis.

Una vez asumida la hipótesis de que efectivamente la economía se vuelve posneoliberal, lo primero que se puede afirmar es que si el neoliberalismo tuvo discursos fuertemente homogeneizadores entre países, la economía posneoliberal debe ser pensada en tanto muchas economías posneoliberales diferentes, ya que la crisis del neoliberalismo se expresó y canalizó en cada país por una vía distinta -asumiendo, como afirman Verónica Gago y Diego Sztulwark, diferentes percepciones acerca del capitalismo global- (Gago y Sztulwark, 2009: 189). En lo que refiere a este trabajo, podemos pensar que en general se expresó en la creencia colectiva de que el mercado no sólo era insuficiente para solucionar los problemas sociales, sino que, más aún, la retirada del Estado promovía un creciente deterioro de la situación social de las mayorías en América latina, y que por lo tanto era necesario reconfigurar el esquema de responsabilidades sociales: ya no era posible responsabilizar a cada ciudadano por su propia situación; ahora el Estado, y la sociedad en su conjunto, debían dar respuestas por la insatisfacción de las necesidades básicas de amplias mayorías. En términos de Maxwell Cameron, los nuevos gobiernos latinoamericanos (expresando una nueva izquierda)

“repudian la desigualdad, los mercados irrestrictos y la exclusión de grupos marginados. En contraste con la fe neoliberal en la economía del derrame, la izquierda se define por un compromiso con la idea de que ni la plena ciudadanía ni los altos niveles de desarrollo humano pueden ser alcanzados sin solucionar la extrema pobreza y la desigualdad” (Cameron, 2009: 333).

Para Sader, “estos gobiernos, en grados diferentes, fueron electos como reacción a los gobiernos ortodoxos neoliberales, y con la fuerza de sus promesas de reinstalar derechos sociales, reducir el poder del mercado y restaurar el rol del Estado” (Sader, 2009: 172). Si queremos citar ejemplos de lo que se entiende en distintos países latinoamericanos por una economía posneoliberal, podemos pensar, por ejemplo, en lo que para el caso ecuatoriano describe Fernando Buendía, quien afirma que lo que ha empezado a prevalecer es

“la lucha por la eliminación o disminución de las formas precarias y abusivas de la apropiación y transferencia de la renta del país, desde los trabajadores, campesinos, artesanos y otras categorías de pequeños propietarios, hacia la burguesía industrial y agrícola, comercial y bancaria, que bajo formas oligárquicas han controlado el poder económico y del Estado” (Buendía, 2010: 1).

Para el caso argentino, por ejemplo, podemos citar un más temprano trabajo de Daniel García Delgado, quien afirma que

“la búsqueda de un proyecto transformador y esperanzador es un interesante impulso y estímulo para reflexionar sobre los procesos de reconstrucción del Estado y de mejora de la gestión, para repensar el Estado en un nuevo contexto posneoliberal. Y sobre todo, para distinguir entre distintas estrategias

posibles, particularmente entre aquellas (neoinstitucionales) que apuestan a la reproducción de las condiciones del modelo previo, introduciendo algunas modificaciones pero que continúan percibiendo al Estado como perspectiva jurídica, administración y flujos de información transparentes, de otras (neo-desarrollistas / neoestructurales) que apuestan a aprovechar la oportunidad, a la transformación, y que le reconocen al Estado la necesidad de encarar el bien común, de remitir a un proyecto colectivo y promover una sociedad con más esperanza" (García Delgado, 2006: 15).

En síntesis, las ideas de un Estado y una economía posneoliberales son hoy por hoy moneda corriente en Latinoamérica, aunque no haya aún elementos concretos como para dar una definición acabada de los mismos. Sin embargo, entendemos que es importante presentar una pequeña imagen de este nuevo marco económico, para así inscribir en él la nueva seguridad social que presentamos a continuación.

La nueva mirada sobre los niños

Una de las instancias en las que con mayor claridad se puede ver la emergencia de un nuevo Estado latinoamericano tiene que ver con las políticas dirigidas hacia la niñez. En particular, nos referimos a la posibilidad de pensar la cobertura de la niñez dentro de los esquemas de la seguridad social, tanto dentro de las formas jurídicas tradicionales como fuera de ellas. En este sentido, lo que planteamos como hipótesis es un viraje en las políticas de niñez, que pasan de estar en la órbita de la política social en los noventa a pretender una lenta introducción en la seguridad social en el siglo XXI. En particular, haremos hincapié en los criterios de legitimación de los programas, más que en los resultados alcanzados.

Sucintamente, podemos pensar a la política social de los años noventa en Latinoamérica bajo el paraguas de las recomendaciones del Banco Mundial. Era necesaria una política social que permita paliar los efectos de la exclusión, pero que a la vez se muestre como focalizada, reducida y temporalmente acotada (Golbert, 1999: 1). En la mayoría de los casos, se buscaba que la asistencia social no ejerciera restricciones al libre juego de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Por ello, se incorporaban cláusulas de contraprestación laboral o de formación técnica que, como muestran Julio Neffa y Brenda Brown para el caso argentino, partían de la base de la hipótesis de que el desempleo era causado por una desarticulación entre una oferta de trabajo tradicional y una demanda de trabajo modernizada (Neffa y Brown, 2011: 7). En los términos de nuestro trabajo, la política social del neoliberalismo se acerca mucho más a lo que podemos entender por asistencialismo que a ideas cercanas a la categoría de seguridad social, precisamente

porque el acceso a los programas no implicaba, en ningún caso, criterios de seguridad para sus beneficiarios.

Al mismo tiempo, siguiendo a Catherine y Vincenzo Cicchelli podemos afirmar que “el descompromiso progresivo del Estado se ve favorecido por (y favorece a su vez) el (re) descubrimiento y la promoción de instancias capaces de reemplazarlo, a saber, la red de las solidaridades privadas, puestas en práctica por las familias” (Cicchelli-Pugeault y Cicchelli, 1998: 93). Es decir, se buscan instancias de responsabilización privada ante la paulatina desresponsabilización del Estado.

Para el caso brasileño, por ejemplo, es interesante ver el lugar que ocupa la política social en las estrategias de desarrollo. Nilson Costa muestra claramente que el tipo de política social que se buscaba promover durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso tenía características fuertemente asociadas con la limitación del gasto público y la eficientización de los programas. Según este autor, se promovía “una universalización restringida, un combate a la pobreza por objetivos específicos, descentralización fiscal, participación social y privatización de los elementos de las políticas sociales que podrían ser rentables” (Costa, 2009: 695).

Lo que empieza a florecer en América latina a partir de la primera década del siglo XXI es la generalización de programas de asistencia social en una escala mucho más amplia, en la cual se eliminan toda una serie de restricciones burocráticas y administrativas de los programas de la década anterior. En muchos casos, estos consisten en la unificación de viejas políticas sectorizadas; en otros, se trata de instrumentos completamente novedosos. En la mayoría de los casos, el énfasis está puesto en transferencias monetarias condicionadas, cuyo condicionamiento no pasa por la inserción laboral de los beneficiarios sino por el cumplimiento de requisitos de salud y educación de los niños. En líneas generales, se propone, siguiendo a Benito Corona, un autogobierno de la población, la cual “es una de las grandes metas originada en la tarea de convertir el mercado en el sustituto de las redes cerradas de bienestar” (Corona, 2011: 142). Ya hemos criticado algunos de estos aspectos cuando planteamos la relación entre hegemonía del mercado y propuestas de ingreso universal o renta ciudadana (Dvoskin, 2011b). Sin embargo, lo que aquí enfatizaremos es la forma en la que la universalidad del acceso transforma la legitimidad de la percepción del beneficio, en tanto se rompen los criterios asistencialistas de la lógica neoliberal y se habilitan instancias ampliadas que permiten pensar, al menos como proyección, en la idea de un beneficio como derecho social.

El caso más resonante de estos programas es el Bolsa Familia, del

Brasil, que se instala en el año 2003, pero desde la base de la integración nacional de otros programas, que venían funcionando desde el año 1995 en los estados de San Pablo y Brasilia, y que luego confluirían, en el año 2001, en los programas Bolsa Escola y Bolsa Alimentação. Estos programas tenían un importante nivel de descentralización (y, por ende, mantenían ciertas lógicas del esquema neoliberal mencionado previamente), más allá de tomar como contrapartida criterios de escolarización de los niños y no de inserción laboral de los padres (Da Silva, 2007: 1432). De acuerdo con María Ozanira da Silva, el programa Bolsa Familia se constituyó

“teniendo por objetivos a) combatir el hambre, la pobreza y las desigualdades por medio de la transferencia de un beneficio monetario asociado a la garantía de acceso a los derechos sociales básicos -salud, educación, asistencia social y seguridad alimentaria- y b) promover la inclusión social, contribuyendo para la emancipación de las familias beneficiarias, construyendo medios y condiciones para que ellas puedan salir de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran” (Da Silva, 2007: 1433).

Es decir, por un lado se hace referencia a los objetivos inmediatos, que enmarcan el programa dentro de la estrategia Hambre Cero del gobierno de Lula da Silva, pero por el otro se incorporan categorías propias de una idea de ciudadanía ampliada, como el concepto de emancipación a través de la inclusión social. Al mismo tiempo, se pone el acento en las familias como los sujetos beneficiarios de los programas (no ya los individuos), donde particularmente las condicionalidades recaen sobre los niños. Esto permite pensar al programa en un marco donde la prioridad está en la inclusión social, específicamente en la salida de los niños de las condiciones de marginalidad. Más allá de que, como señala Rosa María Marques, “el Bolsa Familia no es un derecho y no se integra a la protección social contemplada por la seguridad social” (Marques, 2011), es posible encontrar en las propias premisas del programa, que llegó a tener 45 millones de beneficiarios ya en el año 2008 (Kerstenetzky, 2009: 55) y 52 millones en 2011 (Rangel, 2011: 8), elementos de legitimación de lo que entendemos como posneoliberalismo.

Otro caso significativo de los programas de transferencia de renta es el mexicano, llamado Programa Oportunidades, que vale la pena tener en cuenta ante todo porque México es uno de los países latinoamericanos en los que la dinámica económica ha mostrado mayores continuidades entre el fin del siglo XX y los principios del siglo XXI, y donde más difícil resulta pensar en un quiebre con el neoliberalismo. Sin ir más lejos, podemos afirmar que el avance de la hegemonía neoliberal se dio de forma diferente, lo que se verifica en que de su crisis económica en 1995 no emergió una respuesta posneoliberal sino, más bien, un recrudescimiento de las tendencias más duras a favor del ajuste.

Sin embargo, sí podemos plantear que el Programa Oportunidades marca un quiebre en la forma en que en México se pasa a comprender la protección social. Al respecto, los economistas Joaquín Bracamontes y Mario Camberos señalan, sin ir más lejos, que este programa es, en el México del siglo XXI, “el pilar de la política de desarrollo social, en la reducción de la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial” (Bracamontes y Camberos, 2011: 136).

La implementación comenzó ya en 1997 bajo el nombre Progresá, y hasta el año 2001 sólo se implementó en zonas rurales, luego ampliándose a áreas urbanas (Rangel, 2011: 25), lo que muestra que en su propia implementación mantuvo criterios de selectividad propios de la lógica neoliberal. Los primeros resultados arrojaron una reducción de la pobreza en un 17 por ciento durante los primeros dos años (PNUD, 2011: 17). Incluso, siendo México un país en el que durante casi toda la segunda mitad del siglo XX el Estado se presentó a sí mismo como protector y garante del bienestar de la población, en muchos aspectos este programa reconoce una lógica individualizadora. Tal como señala Corona, el programa Oportunidades genera una mercantilización y monetización de las vías por las cuales la asistencia social llega a la población

“Mercantilización y monetización, dos movimientos en uno. La antigua imagen de un gobierno todo magnánimo y bienhechor, planificador y autoritario que obliga a todos a consumir por igual, que homogeniza, se desdibuja para dar paso a otra modalidad donde cada cual puede elegir como consumidor. Las mujeres pobres no son la excepción, pues ahora pueden ejercer el ‘yo compro’, a través de la vía monetaria, estrategia que juega un papel clave rompiendo los cotos cerrados del *welfare* existentes en el interior de redes de gobierno social” (Corona, 2011: 141).

Sin embargo, según Marta Rangel, lo que se está poniendo en juego es un programa de “transferencias a familias pobres condicionadas permanentemente al cumplimiento de conductas de ejercicio básico de derechos” (Rangel, 2011: 8). De esta manera, el propio condicionamiento introduce una práctica que conlleva la realización efectiva de los derechos sociales y derechos humanos, lo cual, justamente, revierte la tradición neoliberal de hacer de éstos materia optativa.

En síntesis, si bien en el caso mexicano este programa puede verse como un reforzamiento de ciertos criterios de legitimación neoliberales que se verifican en la preponderancia del mercado y del empoderamiento individual frente a éste, se puede pensar que la política, en el marco de los programas de transferencias condicionadas de América latina, también introduce criterios de legitimación que trascienden enormemente las premisas neoliberales, en particular lo que refiere a la pre-ocupación por la garantía efectiva, y legítima, de los derechos.

Como bien señala Rangel, la experiencia mexicana fue tomada como inspiración para otras políticas similares, llegando a ser treinta y uno los distintos programas de transferencias condicionadas a ejercicio de derechos en América latina en el año 2010 (Rangel, 2011: 9).

Por último, nos referiremos al caso argentino, uno de los de más reciente consolidación pero, a la vez, el que más lejos ha llegado en materia de legitimación de derechos. En noviembre de 2009 se creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), que consistió en una ampliación de la esfera de las asignaciones familiares para los hijos de los trabajadores desocupados e informales. Su objetivo explícito “fue elaborar e instrumentar una política pública masiva de reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza extrema, y favorecer a los sectores de menores recursos” (Roca, 2011: 30).

La particularidad del caso argentino es que el sistema se integra, como programa específico, dentro de los componentes de la seguridad social. De hecho, se lo plantea como la extensión de las ya existentes asignaciones familiares contributivas. De este modo, tal como señala Rosa María Marques, se construye discursivamente la idea de un derecho social garantizado (Marques, 2011), en tanto el programa no otorga un favor a los beneficiarios sino que, por lo contrario, iguala la cobertura de los niños más allá de cuál sea el trabajo de sus padres. Si bien la cobertura formal aún dista de ser universal, según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en 2011 el programa había llevado la cobertura de asignaciones familiares al 85 por ciento de los niños del país (PNUD, 2011: 15). Según Fabián Repetto y Gala Díaz Langou, la principal novedad de la AUH -tanto respecto a antecedentes en la Argentina como a programas paralelos en otros países de la región- refiere a “promover un pilar no contributivo para saldar las condiciones de inequidad existentes según la inserción en el mercado laboral” (Repetto y Díaz Langou, 2010: 3-4).

El caso argentino muestra, en este sentido, el quiebre más fuerte con la tradición neoliberal, en tanto se propone la idea de que los beneficiarios tienen derecho a reclamar la cobertura. La afirmación de Marques de que el programa constituye un derecho nos parece exagerada, en la medida en que en muchos sectores el mismo se sigue viendo con la misma óptica que los programas asistenciales neoliberales, aunque con mayor ampliación de la cobertura. En todo caso, se está proponiendo una nueva legitimación de la percepción de asignaciones familiares no contributivas, y será cuestión de tiempo -y de política- la efectiva legitimación como un derecho social que el Estado estará obligado a satisfacer.

En síntesis, podemos plantear que esta nueva mirada sobre los niños

lo que hace es colocarlos como sujetos de derechos sociales, incluso con prioridad respecto de los adultos. Así, se asume una nueva responsabilidad para con ellos -en la medida en que, en tanto niños, no son responsabilizables como lo fueran anteriormente los adultos-, proponiéndose, implícita o explícitamente, una nueva legitimación del acceso al beneficio.

La nueva mirada sobre los ancianos

El sistema previsional ha sido, históricamente, el que más miradas ha suscitado en lo que refiere a las políticas de seguridad social, principalmente debido a su tamaño. Esto no es casual, ya que si entendemos al sistema de seguridad social como un marco de cobertura frente a contingencias de la vida, la vejez es una contingencia que -a diferencia, por ejemplo, del desempleo o los accidentes de trabajo- afecta, en algún momento de su vida a la gran parte de la población. De esta manera, así como la nueva mirada sobre los niños termina configurando una aproximación a lo que puede entenderse como una nueva mirada sobre la política social y de combate a la pobreza, en el caso de los ancianos puede pensarse, paralelamente, como la nueva mirada sobre la seguridad social en su conjunto.

En el año 2006 Armando Barrientos señalaba, mientras se refería al problema de la pobreza de los adultos mayores en América latina, que

“asegurar sustento básico en la vejez para los grupos poblacionales más pobres y más vulnerables requiere un conjunto de prioridades y opciones para la reforma de las pensiones diferente, hasta la fecha largamente ausente del debate acerca de las pensiones en la región. Requiere un fuerte foco en programas de transferencias de dinero públicos y financiados mediante impuestos enfocados en los adultos mayores pobres y vulnerables y en sus hogares. En América latina, sólo un puñado de países tiene programas que proveen asistencia a los grupos de adultos mayores pobres” (Barrientos, 2006: 370).

Uno de los casos más resonantes de cobertura previsional no contributiva es la Renta Universal de Vejez - Renta Dignidad establecida en Bolivia en el año 2008 como pensión universal en reemplazo del Bonosol, que había sido constituido en la década de 1990 como compensación por los procesos de privatización de empresas hidrocarburiíferas. De acuerdo con Barrientos, la introducción de Bonosol en 1997 “se debió más a la necesidad de facilitar la privatización de las empresas estatales que a una preocupación por la pobreza de los adultos mayores” (Barrientos, 2006: 375), y de hecho el programa tuvo restricciones por cohortes y estuvo suspendido entre 1998 y 2002 (Barrientos, 2006: 375), lo que refuerza la idea de que se trató de una medida inser-

ta en la lógica de la política social puramente neoliberal: políticas transitorias, contenedoras de estallidos sociales y que no constituyan derechos para los ciudadanos. Incluso, Katharina Müller muestra que el programa fue diseñado por los reformadores neoliberales, y luego -rápidamente- criticado por las instituciones financieras internacionales (Müller, 2009: 163), lo que permite dar cuenta de su fragilidad y su carencia de institución de derechos.

La financiación del esquema corría por cuenta de las empresas hidrocarburíferas, con lo que el proceso de renacionalización, encabezado entre 2006 y 2007 por el presidente Evo Morales, necesariamente conllevaba una reestructuración del mismo, la cual fue llevada a cabo a partir de la eliminación del Bonosol y la creación de un programa nuevo, cuya principal diferencia con el anterior era la eliminación de las restricciones por cohortes (Müller, 2009: 167).

La Renta Dignidad, surgida entonces en 2008, configura una lógica distinta al Bonosol. Según los propios funcionarios del programa, “con la aprobación de la nueva constitución del Estado, el beneficio se convirtió en parte de los derechos constitucionales” (Ticona Gonzales, 2011: 46). Es decir, decididamente pasa a entenderse la pensión no contributiva, por lo menos en el plano jurídico, como un derecho. El monto que se paga es pequeño (actualmente, 340 dólares anuales per cápita para las personas que no tengan otro ingreso previsional, y 225 para las que sí lo tengan -Ticona Gonzales, 2011: 46-). Sin embargo, como es un derecho consagrado constitucionalmente, la cobertura es amplísima, llegando al 97 por ciento de la población adulta mayor del país (PNUD, 2011: 17).

Katharina Müller señalaba, en 2009, que “una década después de su introducción, la pensión universal es vista hoy en día como un derecho adquirido por sus inmediatos beneficiarios, los adultos mayores” (Müller, 2009: 170), lo cual parte desde el hecho de que, a diferencia del Bonosol, la Renta Dignidad tiene en su origen la pretensión, por parte de sus creadores, de anclarse en una agenda de derechos sociales (Müller, 2009: 170). Esta agenda, justamente, es lo que en este trabajo entendemos como agenda posneoliberal, según la cual el acceso a la seguridad social no es optativo y restringido sino, por lo contrario, se propone y legitima como universal y obligatorio.

Otro caso que vale la pena citar es, nuevamente, el argentino, en el que si bien no se ha construido un sistema universal no contributivo como en el caso boliviano, sí se han hecho significativos avances en materia de cobertura previsional, en especial a partir de la apertura de moratorias en los años 2005 y 2006 que permitieron el acceso a los beneficios previsionales a muchos adultos mayores que no tenían los

aportes correspondientes para ingresar al sistema contributivo tradicional.

Según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, hacia diciembre de 2005 estaba cubierto por distintos regímenes previsionales sólo el 57 por ciento de la población en edad de jubilarse, guarismo que se elevó al 87 por ciento hacia diciembre de 2010, una vez cerradas las moratorias (MTEySS, 2010: 28 y 30). Sin embargo, los números no alcanzan para entender la magnitud de este proceso de transformación del sistema de jubilaciones y pensiones en el país.

Hemos analizado la ampliación de la cobertura previsional en la Argentina entre 2005 y 2010 desde la perspectiva de la legitimidad ciudadana en abstracto y desde la estrategia de legitimación política (Dvoskin, 2011c) y discursiva por parte del gobierno (Dvoskin, 2012). Aquí nos limitaremos a presentar una síntesis de este proceso, el cual debe explicarse, necesariamente, desde la crisis de la hegemonía neoliberal en la Argentina. Este proceso, en su conjunto, es denominado por Claudia Danani y Alejandra Beccaria como de contrarreforma previsional (Danani y Beccaria, 2011: 104).

Las primeras políticas para la vejez de la Argentina poscrisis de 2001 tuvieron como eje el combate a la extrema pobreza, en un contexto que hemos dado en llamar como de macroemergencia social, y que puede circunscribirse al período 2002 - 2004. Estas primeras políticas refieren a la reapertura de las pensiones no contributivas y a la creación del Plan Mayores, dependiente de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social (Martínez, 2011: 8). Ninguna de las dos medidas tuvo gran acogimiento en la sociedad en términos de reconocimiento de nuevos derechos, ni mucho menos conllevó una crítica al esquema de legitimidad del acceso al sistema previsional. Como ya hemos afirmado anteriormente

“las políticas de macroemergencia social dirigidas a la población adulta mayor tuvieron un alcance muy importante en tiempos de grandes carencias para una porción significativa de la población. Sin embargo, no lograron consolidar un esquema que permita acceder a mejoras sustanciales a la gran mayoría de los ancianos del país” (Dvoskin, 2012: 8).

En este sentido, podemos afirmar que lo que no consiguieron estas medidas, todavía envueltas en el marco de legitimidades de un neoliberalismo en crisis y, por lo tanto, incapaces de plantear una ruptura radical con él, fue consolidar en materia de derechos la relación entre la seguridad social y las garantías de ciudadanía ampliada -o siquiera aproximarse a ello-.

En este contexto surgen las moratorias que citamos, entre 2005 y 2006, las cuales originalmente se plantearon como un mero relajamiento de restricciones administrativas (Martínez, 2011: 7), pero terminaron

configurando un acceso masivo a la cobertura previsional. Estas consistieron en la admisión al mismo -en condiciones de percepción de la jubilación mínima- de jubilados y jubiladas a quienes les faltaban años de aportes -en su mayoría, por haber caído en el desempleo o el empleo no registrado durante los años noventa-. En la práctica, fue tan flexible el acceso que cualquier persona en edad de jubilarse podía inscribirse, y fue tal la masividad que un año después -ya en 2007- se le dio a las moratorias el nombre de Plan Nacional de Inclusión Previsional, y se hicieron campañas de afiliación en colaboración con gobiernos provinciales. Es en este contexto de campañas, más que en el de la reglamentación de las moratorias, donde se puede ver el cambio de marco de legitimación.

A su vez, más del 75 por ciento de los beneficiarios de esta moratoria fueron mujeres, lo que llevó a que se le diera vulgarmente a este conjunto de reglamentaciones el nombre de jubilación para amas de casa, generándose una importante transformación en lo que refiere a la relación entre seguridad social y género en el país. Por otro lado, la capacidad de financiamiento y sustentabilidad de esta medida se vio ampliada por la estatización de los fondos en manos de las administradoras privadas de pensión en 2008, que puso fin a los catorce años de existencia de un esquema mixto que conllevó, sobre todo, la penuria del sistema estatal y la multiplicación de ganancias de las aseguradoras privadas.

En síntesis, esta medida se propuso reconfigurar un sistema de seguridad social que había tendido a la exclusión y a la responsabilidad individual -en el marco de un esquema privado de capitalización-, donde en la práctica se construyó un seguro no contributivo -aunque restringido- no separado formalmente de la seguridad social tradicional. Así, se abre paso a una forma diferente de ver la seguridad social, no ya como merecimiento por los aportes realizados sino como derecho social de los ancianos (forma diferente que, al igual que en el caso de los niños, se propone como tal aunque haga falta tiempo para que efectivamente la nueva legitimidad quede plasmada socialmente).

En líneas generales, los ejemplos de Bolivia y la Argentina muestran que la onda neoliberal se ha apagado y que, con diferencias, las políticas acerca de la vejez respiran nuevos aires en la región. La catarata de propuestas de reforma tendientes a construir en toda América latina sistemas de capitalización individual ha sido frenada, y los procesos de reversión han comenzado (aunque lentamente y con menos énfasis que los programas de transferencia a la niñez). Será cuestión de tiempo, quizá, la generalización de esquemas más solidarios y alejados de los modelos de capitalización en la región. Por lo pronto, es posible empezar a hablar de una nueva seguridad social latinoamericana.

Conclusiones: ¿la nueva democracia?

Llegamos entonces al punto neurálgico de nuestro trabajo: ¿es la nueva seguridad social un síntoma de una nueva democracia en la región? En otras palabras, ¿en qué sentido la caracterización de la democracia neoliberal que hicimos hace algunos acápites puede pensarse como distinta a partir de las transformaciones de la seguridad social?

Al respecto, bien cabe volver a la ya citada frase de Waldo Ansaldi de la democracia social como utopía desechable en el neoliberalismo. Ciertamente, si entendemos que los procesos sociales de la región están llevando a una caracterización más amplia de lo que se entiende por ciudadanía -justamente, retomando con criterios nuevos las viejas ideas de ciudadanía social-, la democracia social en tanto diferente de la mera democracia electoral deja de ser desechable para convertirse nuevamente en una utopía a construir.

Ya hemos desarrollado largamente la cuestión de la economía posneoliberal, donde rápidamente aparece una nueva concepción del Estado: un Estado con mayores responsabilidades que su predecesor, que podía distraerse de los problemas sociales y echarle la culpa a las vicisitudes del mercado. Aquí lo que interesa es preguntarnos si en este nuevo Estado, a partir de la nueva seguridad social, nos encontramos con una nueva democracia.

Aquí la clave es el concepto de ciudadanía sobre el cual se erige esta democracia. Y la ciudadanía, en tanto tal, es indisoluble de la garantía de derechos. En este sentido, no es posible hablar de nueva democracia aun cuando haya mayor cobertura y protección si estas nuevas o mayores coberturas y protecciones no se enmarcan en un reconocimiento de nuevos derechos. En este marco, la democracia ampliada puede ser definida como aquella en la que se amplían los derechos según los cuales los ciudadanos que componen el *demos* son parte de él, y por ende pueden reclamar legítimamente ante una violación en uno de ellos. Así, una democracia ampliada puede ser pensada, en términos de filosofía política, como una democracia spinoziana, donde justamente la potencia de la multiplicidad sea la garantía de la existencia de una sociedad civil que se piense como “unión interna de mentes y voluntades” (Domínguez, 1979: 141).

En este sentido, para pensar si estamos o no ante una nueva democracia vale preguntarse si se han construido nuevas matrices de interpelación al Estado que permitan dar cuenta de las nuevas legitimidades a las que nos referimos en el párrafo anterior. La respuesta que damos aquí, a modo de conclusión, es que parecería que sí, que ante necesi-

dades básicas similares el posneoliberalismo habilita un marco de protesta más legítimo que el neoliberalismo, que desafiaba las demandas al considerarlas, justamente, ilegítimas. De este modo, en muchos casos los aumentos de la conflictividad social durante este período no deben ser vistos, necesariamente, como un aumento en las necesidades insatisfechas de la población -y, por ende, como indicadores de un empeoramiento de la calidad de vida- sino, justamente, todo lo contrario: como un paso a la legitimidad de las mismas necesidades insatisfechas, que encuentran en el nuevo Estado posneoliberal un espacio de interpelación.

En lo que refiere estrictamente a la seguridad social, entendemos que el proceso de legitimación es lento, posiblemente mucho más lento que la deslegitimación voraz que provocó el neoliberalismo. Sin embargo, se ha iniciado ese camino en pos de sociedades latinoamericanas en las que la garantía de derechos sociales y derechos humanos sea algo legítimo y, por ende, reclamable. Estimamos que la nueva seguridad social latinoamericana está dando cuenta de que las carencias sociales no son sólo responsabilidad de los individuos carentes y sus familias sino, por el contrario, de la sociedad toda, y por ende es ella la que ha de dar respuestas al respecto.

De esta manera, si efectivamente llegáramos al punto en el que no se cuestionara la legitimidad de estos reclamos, estaríamos, ya con mayor convencimiento, hablando de una nueva democracia en América latina.

Bibliografía

- Annino, Antonio (2010), "Liberalismo y democracia: de dos historias a una. Europa 1916 - 1960, desde Max Weber hasta Norberto Bobbio" en *Documentos de Trabajo*, Universidad Nacional de General San Martín
- Ansaldi, Waldo (2001), "La democracia en América latina, más cerca de la precariedad que de la fortaleza" en *Anales del Seminario Internacional "Transiciones políticas y globalización"*, Universidad de Cádiz
- Barba Solano, Carlos (2007), "Claroscuros de la reforma social en México y América latina" en *Espiral*, Vol. 13, N°9
- Barrientos, Armando (2006), "Poverty reduction: the missing piece of pension reform in Latin America" en *Social Policy and Administration*, Vol. 40, N°4
- Borzutzky, Silvia (2003), "Social security privatisation: the lessons from the Chilean experience for other Latin American countries and the USA" en *International Journal of Social Welfare*, N°12
- Bracamontes, Joaquín y Camberos, Mario (2011), "La pobreza en México y sus regiones: un análisis de impacto del programa Oportunidades en el período 2002 - 2006" en *Papeles de población*, Vol. 17, N°67

- Buendía, Fernando (2010), "Transition postnéolibérale en Équateur: vers un système économique pour le Bon Vivre" en *Revue Vie Economique*, Vol. 1, N° 3
- Cameron, Maxwell (2009), "Latin America's left turns: beyond good and bad" en *Third World Quarterly*, Vol. 30, N°2
- Castel, Robert (1986), "De la peligrosidad al riesgo" en AA.VV., *Materiales de sociología crítica*, Ediciones de La Piqueta, Madrid
- Castel, Robert (2004), *La metamorfosis de la cuestión social*, Ed. Paidós, Buenos Aires
- Cicchelli-Pugeault, Catherine y Cicchelli, Vincenzo (1998), *Las teorías sociológicas de la familia*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires
- Claramunt, Carlos (2004), "Assessing pensions system reforms in Latin America" en *International Social Security Review*, Vol. 57, N° 2
- Corona, Benito (2011), "¿Redención o conducción? Los efectos del Programa Oportunidades en los pobres" en *Política y cultura*, N° 35
- Costa, Nilson (2009), "Social protection in Brazil: universalism and targeting in the FHC and Lula administrations" en *Ciencia & Saúde coletiva*, Vol. 14, N° 3.
- Da Silva, María Ozanira (2007), "O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil" en *Ciencia & saúde coletiva*, Vol. 12, N° 6.
- Danani, Claudia y Beccaria, Alejandra (2011), "La (contra) reforma previsional argentina 2004 - 2008: aspectos institucionales y político - culturales del proceso de transformación de la protección" en Danani, Claudia y Hintze, Susana, *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990 - 2010*, Colección Política, Políticas y Sociedad, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires
- Domínguez, Atiliano (1979), "Libertad y democracia en la filosofía política de Spinoza" en *Revista de Estudios Políticos*, N° 11
- Dvoskin, Nicolás (2011), "El concepto de democracia en los sistemas previsionales" en *Anales del X Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, Córdoba
- Dvoskin, Nicolás (2011), "El ingreso universal de Arrow y Debreu" en **Realidad Económica**, N° 257
- Dvoskin, Nicolás (2011), "Legitimidad, ciudadanía y democracia: una aproximación desde la reforma previsional de 2005 - 2010" en *Anales de las IX Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
- Dvoskin, Nicolás (2012), "De la protesta social a la cobertura no contributiva, y de vuelta a la protesta social: incidencia de las manifestaciones de los noventa en la reforma de la seguridad social de 2005 - 2010" en *Anales de las II Jornadas de Sociología Política*, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Mar del Plata

- Fraser, Nancy (2003), "¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 187
- Gago, Verónica y Sztulwark, Diego (2009), "Notes on postneoliberalism in Argentina" en *Development Dialogue*, N° 51
- García Delgado, Daniel (2006), "Repensar el estado en un contexto postneoliberal" en *Documentos de Trabajo*, Área Estado y Políticas Públicas, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires
- Giordano, Osvaldo (2007), "La reforma de los seguros sociales en la Argentina" en *Documentos de Trabajo*, N°19, Facultad de Ciencias Sociales y Económicas, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires
- Golbert, Laura (1999), "Breve historia de las políticas sociales en Argentina" en Katzman, Rubén (coord.), *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*, Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile
- Keane, John (1993), "Nations, nationalism and the European citizen" en *CSD Perspectives*, N° 2, Otoño.
- Kerstenetzky, Celia (2009), "Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa Bolsa Família" en *Dados*, Vol. 52, N° 1
- Marques, Rosa María (2011), "Políticas de transferência no Brasil e na Argentina" en *Anales de las IV Jornadas de Economía Crítica*, Universidad Nacional de Córdoba
- Martínez, Carlos (2011), "Derechos y ciudadanía: la seguridad social durante el kirchnerismo, tensiones entre el discurso y la realidad, del modelo corporativo - contributivo al universalismo estratificado" en *Anales de las IX Jornadas de Sociología*, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
- Mesa Lago, Carmelo (2001), "Structural reform of social security pensions in Latin America" en *International Social Security Review*, Vol. 54, N° 4
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2010), *Boletín Estadístico de la Seguridad Social*, Segundo Semestre de 2010, Buenos Aires
- Müller, Katharina (2009), "Contested universalism: from Bonosol to Renta Dignidad in Bolivia" en *International Journal of Social Welfare*, N° 18
- Neffa, Julio y Brown, Brenda (2011), *Políticas públicas de empleo I (1989 - 1999)*, Serie Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo N° 5, CEIL - PIET-TE (CONICET), Buenos Aires
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2011), "Introduction" en *Sharing Innovative Experiences*, Vol. 18
- Rangel, Marta (2011), "Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América latina y el Caribe", Documento de Trabajo N° 3, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile

- Repetto, Fabián y Díaz Langou, Gala (2010), "Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación", Documento de Políticas Públicas - Recomendación N° 88, CIPPEC, Buenos Aires
- Roca, Emilia (2011), "Asignación Universal por Hijo (AUH): extensión de las asignaciones familiares" en *Revista Debate Público*, N° 1
- Sader, Emir (2009), "Postneoliberalism in Latin America" en *Development Dialogue*, N°51
- Sartori, Giovanni (2003), *¿Qué es la democracia?*, Ed. Taurus, Buenos Aires
- Ticona Gonzales, Marcelo (2011), "The Dignity Pension (Renta Dignidad): a universal old-age pension scheme" en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Sharing Innovative Experiences*, Vol. 18
- Williamson, John (2001), "Privatizing public pension systems. Lessons from Latin America" en *Journal of Aging Studies*, N° 15

Historia económica

La planificación del desarrollo La experiencia del “Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional” (1974-1977)

*Diego Rubinzal**

La mayoría de los países latinoamericanos están intentando dejar atrás la larga noche neoliberal.

La magnitud de los problemas económico-sociales pendientes da cuenta del desafío mayúsculo que enfrentan nuestras naciones.

En ese marco, la planificación del desarrollo debe volver a ocupar un rol central en la agenda de gobierno.

Este trabajo pretende rescatar la experiencia del Plan Trienal, con sus logros y sus falencias, como un valioso insumo para esa tarea.

La redacción del plan fue el resultado de un inédito proceso de participación popular.

* Contador Público (Universidad Nacional del Litoral), Docente de Economía Política Universidad Nacional del Litoral, Colaborador del Suplemento *Cash de Página/12* y del quincenario *Acción* del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos.

1. Introducción

La planificación económica alcanzó su auge a mediados del siglo pasado en un contexto muy particular ya que predominaba socialmente una mirada positiva acerca de los resultados obtenidos por el *New Deal* estadounidense y/o el centralismo soviético.

Ese ambiente inspiró la difusión de prácticas similares como, por ejemplo, las políticas de posguerra europeas de neto corte keynesiano o los modelos industrializadores ensayados por diversas naciones latinoamericanas y asiáticas.

Esas experiencias, más allá de sus diferencias, compartían la idea de “planificar el desarrollo”.

La propia Alianza para el Progreso -iniciativa de Estados Unidos destinada a contrarrestar la “amenaza” de la revolución cubana- fue concebida como una herramienta destinada al financiamiento de los planes nacionales de desarrollo de los países latinoamericanos¹.

Con el paso del tiempo, la imposición hegemónica de la visión neoliberal clausuró esa etapa y archivó la idea de la planificación económica al calor de la reducción del accionar estatal (vía privatizaciones, desregulación, apertura económica, comercial y financiera).

En la actualidad, la mayoría de los países latinoamericanos comenzaron -con mayor o menor énfasis- a desandar ese camino.

El secretario ejecutivo adjunto de la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), Antonio Prado, destacó recientemente que la planificación del desarrollo está de vuelta, con renovada fuerza y complejos desafíos en América latina y el Caribe.

En este trabajo se pretende revisar la evolución de la planificación económica en la Argentina, deteniéndose especialmente en “el último intento formal de Planificación indicativa realizado en Argentina” (Fiszbein, 2007): el Plan Trienal.

Ese repaso histórico puede resultar útil al momento de bosquejar las líneas maestras de un nuevo plan de desarrollo.

¹ La muerte de Kennedy contribuyó a la desnaturalización del “espíritu” del programa diseñado originalmente por el Departamento de Estado con la colaboración técnica de la Universidad de Harvard. Los escasos aportes de la Alianza para el Progreso terminaron siendo desembolsados a cambio del cumplimiento de ciertas condicionalidades que en nada contribuían al desarrollo de los pueblos.

2. La planificación en la Argentina

La República Argentina no fue ajena a las tendencias mundiales que ensalzaron, durante buena parte del siglo pasado, la planificación económica.

Un ejemplo de ello, lo constituyó la creación en 1944 del Consejo Nacional de Posguerra (CNP).

La tarea del Consejo era la dirección de “los estudios sobre ordenamiento social y económico del país” y proveer “soluciones aplicables a las necesidades apremiantes de la posguerra a fin de que el Estado, sin alterar los principios de la libertad económica [...] estimule la producción utilizando toda la mano de obra disponible”.

El trabajo llevado adelante por el CNP, presidido por el coronel Perón, se plasmó en el llamado “Plan de Ordenamiento Económico Social”.

Ese documento sería utilizado como uno de los insumos principales del Primer Plan Quinquenal (1947-1951), elaborado bajo el gobierno peronista, que se propuso impulsar el desarrollo industrial, reducir la vulnerabilidad externa, elevar los niveles de vida de la ciudadanía y crear un amplio mercado interno.

El Segundo Plan Quinquenal pretendía dar respuesta, entre otras cuestiones, a uno de los efectos no deseados del modelo de industrialización de sustitución de importaciones (ISI): la restricción externa.

En ese momento los planes gubernamentales apuntaron a estimular el desarrollo con equilibrio de precios, invertir públicamente en sectores básicos (siderurgia, aluminio, química, mecánica), fomentar el agro e incorporar capital extranjero a determinadas actividades.

La ejecución de ese programa fue abortada por la autodenominada Revolución Libertadora que disolvió el organismo, la Secretaría Técnica de la Presidencia, encargado de la elaboración de los planes quinquenales.

En su reemplazo, las autoridades solicitaron asesoría técnica a organismos internacionales.

En ese sentido, Raúl Prebisch elaboró tres informes (“Informe Preliminar Prebisch acerca de la situación económica”, “Moneda sana o inflación incontenible” y “Plan de restablecimiento económico”) en cumplimiento de la tarea encomendada.

La planificación endógena retornó al primer plano mediante la creación de una serie de organismos específicos [(Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Comisión de Administración del Fondo de Apoyo

al Desarrollo Económico (CAFADE), Consejo Federal de Inversiones (CFI)], durante la gestión presidencial de Arturo Frondizi².

En esos años, el gobernador de la provincia de Buenos Aires -Oscar Alende- y su ministro de Economía -Aldo Ferrer- crearían una Junta de Planificación Económica imbuida de las concepciones cepalinas.

En el ámbito nacional, el CONADE era el responsable de “formular la política y estrategia nacional de largo plazo inherentes al desarrollo, sobre la base de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el gobierno nacional” e “integrar las políticas internas, económico - social y de defensa en lo relacionado con el desarrollo nacional”.

Ese organismo elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1965-69, bajo la conducción de Roque Carranza, durante el mandato presidencial del radical Arturo Illia.

En líneas generales, ese Plan se propuso: aumentar la producción agraria apelando a un mejor uso de la tierra; impulsar la siderurgia, la industria química y la celulosa; incrementar la inversión pública y dotar de mayor competitividad al sector industrial.

Nicolás Tereschuk sostiene que ese plan “*fue cuestionado por distintos sectores por su carencia de valor operativo a partir de la ausencia de proyectos y previsiones para su implementación. ...el plan contenía objetivos vagos, más allá del eje centrado en el crecimiento, sin mayores precisiones sobre las modificaciones estructurales requeridas para encarar un camino de desarrollo autónomo. Como aspectos positivos se destaca el esfuerzo de sistematización de información y de diagnóstico, así como la capacitación y perfeccionamiento de equipos técnicos.*” (Tereschuk, 2009)

La ejecución de ese plan quedó truncada con el golpe de Estado de 1966. La dictadura de Onganía no desarticuló los organismos planificadores aunque redefiniría sus funciones diseñando un Sistema Nacional de Planeamiento (SNP) construido sobre la base de tres organismos: el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), el Consejo Nacional de Seguridad (CONASE) y el Consejo Nacional de Ciencia y Técnica (Conacyt).

El general Osiris Villegas, designado al frente del Conase, sostenía que “*la política fundada en el interés nacional supone el esfuerzo acelerado para transformar esa estructura de producción en una similar a la de las sociedades industriales. Exige la construcción de industria*

² La creación de esos organismos era una condición necesaria para la recepción de financiamiento proveniente de los organismos internacionales de crédito y de la agencia de cooperación internacional de los Estados Unidos de América. Fuente: Bernazza, 2006

básica, la promoción de las actividades de la nueva revolución industrial, de la energía industrial, la electrónica o la cibernética. Reclama la revolución técnica en el campo. Supone, simultáneamente, un gran esfuerzo tecnológico que coordine los esfuerzos de la universidad, las empresas y el Estado en la tarea de modernización”.

El Cordobazo sepultó el programa económico auspiciado por el ministro de Economía de Onganía, Adalberto Krieger Vasena, y abriría las puertas a la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo 1970-1974 (luego reformulado como Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975) asentado sobre bases distintas: el desarrollo de la industria nacional, la reactivación del mercado interno y el fortalecimiento estatal.

La impronta de Aldo Ferrer, ministro de Economía de Levingston, impregnaba ese trabajo.

Como señala Portantiero *“...el esfuerzo (económico) desbordaba sus recursos políticos. La misma debilidad que frente a las encontradas presiones de la sociedad había caracterizado al Estado en los tiempos de Onganía, haría naufragar los intentos de reestructuración operados por Levingston-Ferrer”* (Portantiero, 1989).

Llegaría el tiempo del tercer gobierno peronista y de su “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional” (1974-1977).

Ese proyecto se propuso incrementar las inversiones públicas, las exportaciones industriales y la participación asalariada en el ingreso, otorgándole al Estado un rol relevante como regulador de la conducta de los agentes económicos.

Las peculiares características que adoptó ese Plan trienal merecerán un tratamiento más detallado en el siguiente apartado.

El derrocamiento del peronismo marcará un punto de inflexión, en este como en tantos otros terrenos, en la historia argentina.

La dictadura militar *“adopta en lo discursivo una actitud ambigua con relación a la planificación. Por un lado, crea el Ministerio de Planeamiento, luego degradado a Secretaría de Planeamiento. Poco es lo que sobrevive de los cuadros anteriormente formados en el CONADE, tanto por razones ideológicas como por el impacto de la represión política. Esta estructura además no plasma ninguna iniciativa relevante, siendo neutralizada desde el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos por el poderoso titular de cartera, José Alfredo Martínez de Hoz, que como es sabido es el que marca la política económica del período, nada proclive a asignar importancia a la planificación”*, sostiene Alberto Müller (Müller, 2011).

Con el retorno de la democracia, los diseños planificadores fueron

escasos e inarticulados.

Algunas iniciativas actuales (Plan Estratégico Territorial, Plan Agropecuario, Plan Industrial 2020) retoman esas viejas tradiciones planificadoras.

2.1 El Plan Trienal del tercer gobierno peronista

Las características particulares del “Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional”, tal como fue señalado precedentemente, ameritan un tratamiento más detallado.

La elaboración de ese verdadero plan de gobierno fue encomendada a un Comité creado mediante el decreto 185 del 6/11/1973.

La tarea se realizó en muy poco tiempo. Como cuenta Eric Calcagno “el Plan fue redactado de urgencia: sabíamos que Perón se moría y queríamos fijar la línea económica” (Bernazza, 2006).

Ese proyecto, entregado a Perón a finales de 1973, plasmó los aspectos centrales de la estrategia económica del tercer gobierno peronista.

El programa pretendía ser una guía para la acción cotidiana, de tal manera que los diferentes actores (gobierno, grupos económicos, trabajadores) tuvieran “una visión global del país que tendremos si cada uno cumple con la misión que le corresponde”.

Su elaboración estuvo en manos de cuadros técnicos estatales pertenecientes al flamante Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE)³.

Las metas propuestas eran ambiciosas tales como, por ejemplo, tasas de crecimiento económico y de aumento del consumo cercanas al 7,5% anual y duplicación de las exportaciones, entre otras.

³ El Instituto Nacional de Planificación Económica, dependencia conformada sobre la base del CONADE, era un organismo dependiente de la Secretaría de Planificación, Programación y Coordinación del Ministerio de Economía que estaba conducida por Orlando D'Adamo. Al frente del INPE fue designado un técnico de la CEPAL: Benjamín Hopenhayn. Otros importantes integrantes del equipo que trabajaron en la confección del Plan Trienal fueron el subsecretario de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía de la Nación y vicepresidente del Instituto Nacional de Planificación Económica, Carlos Leyba y Eric Calcagno, entre otros. Este último, también procedente de la CEPAL, condujo a un grupo de profesionales cepalinos que colaboraron -entre setiembre y diciembre de 1973- en la redacción del Plan. Las otras dos secretarías heredadas de la etapa anterior (CONASE y CONACYT) pasaron a depender de los Ministerios de Defensa y de Cultura y Educación, respectivamente, quedando de esa manera desarticulado el Sistema de Planeamiento concebido por el onganato. Fuente: Bernazza, Claudia (2006)

Los objetivos generales perseguidos (plena vigencia de la justicia social, fuerte expansión de la actividad económica, alta calidad de vida, unidad nacional, democratización real de la sociedad argentina, reconstrucción del Estado, recuperación de la independencia económica, la integración latinoamericana) debían ser la resultante de un proceso que implicaba el cumplimiento de diversas etapas.

2.1.1 Primera etapa. Acuerdo entre los partidos políticos mayoritarios

El consenso entre los partidos mayoritarios era considerado una condición necesaria para fortalecer el proceso democrático y dejar atrás un período signado por las proscripciones y la violencia política.

El primer paso se dio a partir de la conformación de un espacio multipartidario, impulsado por el delegado personal de Perón -Jorge Paladino- y el radical Ricardo Balbín, conocido como “La Hora del Pueblo”.

Las fuerzas políticas que integraron “La Hora del Pueblo” (Unión Cívica Radical, Demócrata Progresista, Socialista Argentino, Conservador Popular, el bloquismo sanjuanino) reclamaron una rápida normalización institucional “sin vetos ni proscripciones”.

Además, ese cuerpo multipartidario emitió un documento donde se sentaban las bases de un proyecto económico destinado a revertir la desnacionalización de la economía argentina.

En el mismo sentido, un amplio abanico de organizaciones políticas, empresariales y sindicales (el Movimiento Nacional Justicialista, la Unión Cívica Radical, el Movimiento de Integración y Desarrollo, el Partido Popular Cristiano, el partido Demócrata Progresista, el partido Intransigente, el Partido Conservador Popular, UDELPA, la Federación de Partidos del Interior y el partido Revolucionario Cristiano, la Confederación General del Trabajo, la Confederación General Económica, las 62 Organizaciones) suscribieron las “*Coincidencias Programáticas del Plenario de organizaciones sociales y partidos políticos*” el 7 de diciembre de 1972.

2.1.2 Segunda etapa. “Acta de Compromiso Nacional”

Las autoridades económicas sostenían que resultaba imprescindible articular un Pacto Social apoyado en tres actores fundamentales (gobierno, empresas, sindicatos).

Para el ministro de Economía, José Ber Gelbard, ese Pacto era el instrumento idóneo para “socializar los beneficios del progreso, la vivienda, la educación y la salud”.

La suscripción del “Acta de compromiso nacional” (entre el Estado, la Confederación General del Trabajo y la Confederación General Económica) formalizó los términos de ese acuerdo social.

El “Acta” detallaba un conjunto de objetivos (mejorar la distribución del ingreso; erradicar la marginalidad social, la desocupación y el subempleo; mejorar la distribución regional del ingreso; controlar el proceso inflacionario y la fuga de capitales) y de políticas tendientes a cumplirlos (congelamiento de precios; creación de la Comisión de Precios, Ingresos y Nivel de Vida; aumento de salarios, asignaciones familiares, jubilaciones y del salario básico; promoción de la vivienda social; reformas tributarias; represión penal de los delitos fiscales; reducción de las tasas de interés; nuevas líneas de crédito para la pequeña y mediana empresa; limitación a la importación de artículos suntuarios; entre otras cuestiones).

2.1.3 Tercera etapa. Acuerdos y leyes que legitimen el proyecto.

El “Acta de Compromiso Nacional” fue complementada con un Acta de Compromiso Estatal (entre el gobierno central y las jurisdicciones provinciales)⁴, un Acta Agropecuaria⁵ (acordada con todas las entidades gremiales sectoriales salvo la Carbay) y un Acta de Reparación Histórica de Catamarca, La Rioja y San Luis⁶.

Asimismo, los Ministerios y Secretarías de Estado suscribieron un “Acta de la Seguridad Social” donde se acordaba una regularización de las deudas de las empresas estatales con las Cajas de Previsión Social mediante el acogimiento a una moratoria.

La idea central era brindar un adecuado sustento institucional al Plan.

Eso se complementaba con la remisión de un conjunto de leyes económicas y sociales⁷, remitidas al Congreso Nacional, tendientes a adaptar el marco jurídico a las necesidades emergentes del Plan.

⁴ El Acta hacía referencia al “esfuerzo común” que debían realizar las jurisdicciones para limitar el déficit presupuestario.

⁵ El Acta Agropecuaria comprometía a las partes a adoptar “las medidas necesarias para obtener el pleno aprovechamiento de la tierra, eliminando el minifundio y asegurando una justa distribución del ingreso.”

⁶ Ese Acta establecía una ayuda financiera especial para dichas provincias.

⁷ Por ejemplo, la creación de las Corporaciones de Empresas Nacionales y de la Pequeña y Mediana Empresa, la reforma impositiva, la nacionalización de los depósitos bancarios, la ley de inversiones extranjeras, la ley de Ministerios 20.524 la ley de Desarrollo Industrial, la ley de impuesto a la renta normal potencial, la ley de Fomento Agrario y la ley de Promoción Minera, entre otras.

2.1.4 Diseño de una política global de mediano y largo plazo

La política global diseñada comprendía un amplio abanico de temas (producción de bienes y servicios, distribución del ingreso, empleo y población, rol del Estado, relaciones económicas internacionales, megaproyectos, programas sectoriales y regionales). En el presente apartado realizaremos un breve repaso de algunos de los tópicos trabajados en esta experiencia planificadora.

2.1.4.1 El papel del Estado

El Estado controlaba más de trescientas empresas y unas cincuenta compañías públicas figuraban dentro del *ranking* de las primeras doscientas con mayor volumen de facturación.

La participación estatal superaba el 50 por ciento en algunos sectores económicos clave (transporte, energía).

El Plan Trienal preveía que *“el Estado, al mismo tiempo que incrementará su participación dentro del aparato productivo del país, adquirirá cierta especificidad en sus actividades, dirigiendo su acción productiva hacia campos básicos de gran efecto multiplicador sobre toda la economía”*.

En materia de política petrolera, el Plan preveía el monopolio estatal, la nacionalización de los recursos energéticos y su explotación y comercialización como *“propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, afirmando para ello el control del Estado...”*

La rejerarquización y reorientación del aparato estatal, perseguida por las nuevas autoridades, se enfrentó con algunos obstáculos.

El saliente gobierno militar, apenas un mes antes de las elecciones celebradas en marzo de 1973, aprobó un nuevo estatuto del empleado público.

Eso determinó que las autoridades democráticas se encontraran, al acceder al gobierno, con todos los cargos jerárquicos ocupados y respaldados estatutariamente (Landi, 1978).

A pesar de esos obstáculos, el gobierno intentó una redefinición del accionar estatal de acuerdo con los objetivos perseguidos.

Las empresas públicas fueron puestas bajo la órbita de una Corporación de Empresas Nacionales (CEN) a los efectos de articular un accionar conjunto (coordinación de inversiones, diseños de políticas de investigación y desarrollo) que potenciara su desempeño.

El Plan Trienal también se propuso incrementar el nivel de la inversión pública hasta llegar a representar el 42 % del total.

Las inversiones más relevantes fueron concretadas en el campo energético (Salto Grande, Alicurá, Piedra del Águila, Potreros del Clavillo, Collon Curá, inicio de Yaciretá-Apipé), en el desarrollo de las centrales nucleares Atucha y Río Tercero y en diversos emprendimientos en los sectores siderúrgico, químico, petroquímico y de la celulosa y el papel.

2.1.4.2 La vivienda popular en el Plan Trienal

La Comisión Municipal de la Vivienda estimaba, en 1975, que la población villera en la Capital Federal era de 179.322 habitantes.

El impulso a la construcción de viviendas populares jugaba un rol estratégico destinada a impulsar la economía.

El Plan preveía la construcción pública y privada de 815.000 viviendas (510.000 construidas mediante la acción estatal y el resto por medio de la inversión privada).

Esa masiva construcción de viviendas era justificable social y económicamente.

Como señala Ziccardi, “esta era una actividad productiva que estimulaba la inversión privada generando al mismo tiempo un número importante de nuevos empleos. Por medio del financiamiento público se ejercería una redistribución del ingreso al permitir el acceso a este bien necesario a los sectores sociales que, por su limitada o inexistente capacidad de ahorro, no pudieran participar del mercado privado” (Ziccardi, 1984).

Una de las principales fuentes de financiamiento era el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que se financiaba con el 1,5 % de la venta de ganado vacuno a faenar y el 2,5 % sobre las remuneraciones a cargo del empleador.

El FONAVI -dependiente del Ministerio de Bienestar Social - había sido creado por el decreto-ley 19.929/72 y destinaba no menos del 30% de sus fondos anuales a la erradicación de asentamientos precarios (villas, rancheríos, etc.).

Además del aporte del FONAVI, el Banco Hipotecario Nacional pondría a disposición fondos propios destinados a ese programa.

El Acta de Compromiso Nacional estipulaba que “el Banco Central...proveerá que el 80 por ciento del crédito bancario para vivienda, sea destinado al financiamiento de unidades de hasta 70 metros cuadrados de superficie; su repago se realizará a tasas de interés de fomento y con cuotas que no superen el 20 por ciento del ingreso de cada solicitante”.

A pesar de que la construcción de viviendas terminó siendo apenas un

cuarto de lo proyectado, “implicó un incremento cierto de la actividad del sector público y una participación mayor de los sectores de menores recursos en el mercado de la vivienda” (Yujnovsky, 1982).

Sin embargo, el diseño y ejecución del plan de viviendas quedó en manos de aquellos sectores -la derecha peronista encaramada en el Ministerio de Bienestar Social- que mantenían una sorda disputa contra los responsables del Plan Trienal.

El programa original, diseñado por el subsecretario de Vivienda y Urbanismo -ingeniero Juan Carlos Basile- contemplaba tres módulos diferentes:

- Plan Alborada: destinado a la erradicación de villas miseria, ranchos o viviendas precarias. Otros potenciales beneficiarios podían ser aquellas personas que vivían en pensiones o residentes de áreas fronterizas.
- Plan Eva Perón: préstamos individuales, a personas que contaran con un terreno, destinados a la construcción de viviendas propias.
- Plan 17 de Octubre: préstamos destinados a sindicatos, cooperativas, asociaciones sin fines de lucro, mutualistas, para la construcción de viviendas para sus afiliados/asociados.

Las metas planteadas asignaban al Plan Alborada 188.700 viviendas, al Eva Perón 107.000 viviendas y al 17 de Octubre 214.000 viviendas (Ziccardi, 1984).

La menor cantidad de recursos asignada a la población “villera”, comparada con los planes destinados la clase asalariada, fue peor de lo inicialmente anunciado ya que el “Plan Alborada” tuvo el menor nivel de ejecución.

La cuestión política no estuvo ajena a la lógica de ese reparto. El Ministerio de Desarrollo Social observaba con recelo el fuerte trabajo territorial de la izquierda peronista (e incluso la no peronista) en las villas y barrios carecientes.

La Juventud Peronista, y otras organizaciones juveniles de izquierda, se destacaban por una activa militancia barrial (alfabetización a adultos, apoyo escolar a los estudiantes, asesoría jurídica gratuita, dispensarios médicos, recreación a los chicos, reparto de leche, organización de grupos de trabajo para el cavado de zanjas y la pavimentación de calles).

La derecha peronista, encaramada en el Ministerio de Bienestar Social, no solamente retaceó los fondos sino que tampoco tuvo en cuenta las propuestas de los “villeros” para el diseño del Plan Alborada.

La política oficial de “erradicación” de villas contradujo abiertamente las aspiraciones de los vecinos.

Ziccardi explica que “la política de construcción de viviendas nuevas, aunque fuesen definitivas, se contraponía a la principal reivindicación de los trabajadores de las villas: la expropiación de las tierras que ocupaban y el mejoramiento de sus viviendas o la construcción de nuevas viviendas en sus localizaciones originales” (Ziccardi, 1984).

El Ministerio tampoco tomó en cuenta las recomendaciones surgidas del Primer Congreso Nacional de la Vivienda Popular organizado por la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UBA⁸ y las propuestas acercadas por las dos organizaciones villeras más importantes (el Frente Villero de Liberación Nacional⁹ y el Movimiento Villero Peronista¹⁰).

En síntesis, los funcionarios desecharon sistemáticamente cualquier instancia de participación vecinal.

2.1.4.3 La matriz energética

El Plan Trienal sostenía la necesidad de avanzar en la diversificación de la matriz energética.

La idea central era fomentar el crecimiento de las energías renovables para reducir la fuerte dependencia hidrocarburífera (que representaba el 90 por ciento del total).

El Plan preveía, para el período 1973-1985, un alza del 27 por ciento anual acumulativo de energía hidroeléctrica, del 10 por ciento en la utilización de carbón y otros combustibles vegetales y del 5 por ciento del gas natural y petróleo.

“Para alcanzar esta configuración de la matriz, se había proyectado un nivel de inversión en generación de energía eléctrica, entre 1973 y 1987, cercano a los 5.300 millones de dólares de 1973 (alrededor de

⁸ Al frente del rectorado de la Universidad de Buenos Aires estaba un representante de la izquierda peronista: el historiador Rodolfo Puiggrós. Una de las primeras medidas adoptadas en su mandato fue la eliminación de las restricciones al ingreso. Así, la UBA pasó de tener 80.000 alumnos en el año 1973 a contar con 237.000 dos años después. Por su parte, la Juventud Universitaria Peronista se impuso en las elecciones estudiantiles realizadas en nueve de los trece centros estudiantiles. Fuente: Gillespie, 1987.

⁹ Creada el 17 de febrero de 1973 sus principales reivindicaciones eran: la mejora de los barrios con participación vecinal, la expropiación de tierras ocupadas por las villas, la suspensión de desalojos y la financiación para construcción de viviendas en las villas con cuotas que no excedieran el 10 por ciento del salario. Meses más tarde, el Frente Villero nombró como presidente honorario al general Perón, cambiando su denominación a Frente Villero Peronista de Liberación (FPVL).

¹⁰ El 17 de mayo de 1973, la Juventud Peronista y el Movimiento de Sacerdotes por el Tercer Mundo crearon el MVP. El MVP y el FPVL se terminaron fusionando bajo el nombre de MVP.

26.000 millones de dólares de 2011), con una marcada concentración en la hidroelectricidad, en tanto que destinaba el 77% del total de la inversión a la construcción de represas, el 17% a centrales nucleares y el 5% restante a la producción por medio de petróleo, gas natural y sus derivados” (Centro de Investigación y Formación de la República Argentina, 2012).

De haberse cumplido con esas previsiones, la producción primaria de energía hubiera estado compuesta -en 1985- por un 71% de gas natural y petróleo, 9% de carbón, 2% otros combustibles vegetales, 15% hidráulica y 3% nuclear.

En la actualidad, la matriz energética continúa dependiendo fuertemente de los recursos hidrocarburíferos (53 % del gas natural y 32 % de los derivados del petróleo), seguida por la energía hidroeléctrica (11 %), la energía nuclear (2 %) y el carbón (2 %).

2.1.4.4 La reforma impositiva

El Poder Ejecutivo remitió al Congreso Nacional doce proyectos de ley destinados a reformar el sistema impositivo.

Una de las iniciativas más relevantes fue la sanción de un impuesto a la renta normal potencial de la tierra. El fundamento principal de ese nuevo tributo fue que la tierra no debía ser un “bien de especulación” sino un “instrumento de producción”.

El impuesto recaía sobre la productividad “normal” y “potencial” de cada unidad económica de explotación -con independencia de su producción real- tomando en cuenta las características ecológica-económicas de cada zona.

Esa norma era el resultado de numerosos debates que se venían dando desde hacía tiempo en toda Latinoamérica. En las Cuartas Jornadas Latinoamericanas de Tributación de 1964 -patrocinadas por el Programa de Tributación OEA/BID/Cepal-, los expertos concluyeron que ese tipo de impuesto era el instrumento estratégico adecuado para “sacudir” la modorra del latifundio improductivo que abarcaba más de la mitad de las áreas cultivables.

La oposición de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y las Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) no pudo impedir la sanción legislativa pero, a pesar de eso, el tributo nunca fue aplicado debido al tiempo que demandaron las tareas necesarias para su puesta en vigencia¹¹.

¹¹ Aunque la burguesía pampeana había perdido hacía tiempo su rol de vanguardia dinámica del capitalismo argentino, conservaba un inusitado grado de centralidad econó-

El obstáculo más fuerte para su aplicación fue la inexistencia de un catastro ecológico.

La tarea -realizada por ingenieros del INTA- demandó dos largos años.

Cuando el trabajo estuvo terminado, las condiciones políticas habían cambiado dramáticamente. Los estudios fueron incinerados y dos ingenieros del INTA pasaron a engrosar -luego del golpe militar- el listado de “desaparecidos”.

Además de ese tributo, la reforma impositiva incluyó una serie de iniciativas tendientes a dotar de mayor progresividad a la estructura tributaria tales como:

- Impuesto progresivo a los dividendos
- Elevación de las alícuotas para las ganancias no distribuidas.
- Reemplazo del impuesto a las ventas (muy denostado por su efecto “cascada”) por el impuesto al valor agregado con una alícuota general del 13 por ciento.
- Impuesto a la transmisión gratuita de bienes (a la herencia)¹².
- Mayor presión tributaria sobre los beneficios no eventuales.

2.1.5 Concertación regional del Plan Trienal

La Argentina presentaba un elevado nivel de concentración poblacional y productiva. Las dos terceras partes de la población y el 80 por ciento de la producción se concentraba en cuatro jurisdicciones (Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe).

Esa aglomeración iba acompañada de fuertes diferencias regionales en materia de salarios, productividad e indicadores sociales.

Por ejemplo, la esperanza de vida al nacer era de 50 años para un jujeño y de 70 años para un residente de la Capital Federal.

El Plan sostenía la necesidad de promover las zonas rezagadas “eliminando injustas diferencias en los niveles de vida y erradicando el subconsumo, la desocupación y la falta de posibilidades que generan la despoblación del interior del país”

Para reducir esas brechas, se entendía necesario ejecutar un programa de obras públicas, priorizando todo aquello que tuviera que ver con la provisión de servicios educativos y sanitarios.

mica y política. Ese grado fue suficiente para bloquear todo intento de “reestructurarla”. Fuente: O'Donnell, 1976.

¹² El gravamen sobre la herencia -instituido en 1923 por medio de la ley 11.287 que luego sufriría variadas modificaciones - había sido derogado en 1977.

El fortalecimiento de la infraestructura económica y social debía -acompañado con la generación de nuevas oportunidades de inversión y actividades productivas- impulsar un paulatino proceso de descentralización económica.

Una estrategia semejante requería un esquema de concertación con las instancias provinciales.

En tal sentido, se definía que *“El Gobierno someterá a la consideración de los organismos representativos que se constituyan al efecto, los programas sectoriales para la producción primaria, industria y actividades de infraestructura y, con el concurso de las provincias y municipios, encarará la elaboración de los programas regionales que hagan al objetivo de integración territorial. A medida que tales programas sectoriales y regionales queden así concertados pasarán a formar parte integrante del Plan de Gobierno”*.

Atento al diseño del Plan, los gobernadores remitieron aquellos proyectos de inversión pública considerados prioritarios para su desarrollo regional. Esas iniciativas fueron recolectadas y ordenadas por el Consejo Federal de Inversiones.

Más allá de esos proyectos puntuales, el gobierno nacional impulsó una serie de medidas tendientes a impulsar la desconcentración productiva.

Algunas de esas iniciativas fueron: la ley de inversión extranjera (que definió que la radicación de capitales extranjeros debían efectuarse “en las actividades y zonas geográficas determinadas prioritariamente por el Poder Ejecutivo”), la ley de promoción industrial (dispuso beneficios adicionales para las empresas que se instalaran en áreas de desarrollo y zonas de frontera y prohibió la instalación de nuevas industrias en Capital Federal) y la regionalización de los directorios del Banco Nación y del BANADE.

2.1.6 Sistema de control, revisión y autocrítica del Programa

Los responsables del Plan entendían que la tarea no se agotaba en su formulación, sino que era imprescindible una revisión periódica del trabajo ejecutado.

El Plan preveía que era lógico que “se vayan presentando condiciones nuevas que permitan acelerar la consecución de sus propósitos o que impongan la reformulación de alguna de sus metas. Este Plan debe ser controlado con mayor intensidad y de modo diferente a cualquier otro que se haya elaborado en el pasado. Ello es así porque se trata fundamentalmente de un plan de esfuerzos y realizaciones concertadas y no de un plan predictivo”.

Las políticas de control debían ser lo suficientemente eficaces como para detectar -con el mayor grado de anticipación posible- las desviaciones que se estaban produciendo.

El control previsto comprendía la comparación entre las metas y la trayectoria de los indicadores globales de la economía, el seguimiento de la ejecución de los proyectos considerados clave y el control del resultado de las políticas económicas-sociales y la evolución de las finanzas públicas.

3. El final del Plan Trienal

El deceso de Perón clausuró las posibilidades de mantener a flote el Pacto Social y, por ende, el Plan Trienal.

Uno de sus principales impulsores, el ministro de Economía José Gelbard, comenzó a sufrir una desembozada campaña en su contra liderada por José López Rega.

Mientras que para los grupos más radicalizados de la izquierda peronista y no peronista Gelbard era un “reaccionario”, el *establishment* lo consideraba un hombre “peligroso” (Leyba, 2003).

La ofensiva lopezreguista contra Gelbard fue desarrollada en diversos frentes.

Por un lado, el ministro de Bienestar Social fogueó la oposición al tratamiento legislativo de la ley Agraria¹³.

Esa iniciativa, impulsada por un hombre muy cercano a Gelbard - el secretario de Agricultura ingeniero agrónomo Horacio Giberti- intentaba fomentar una conformación productiva capital-intensiva asentada sobre los medianos productores. Entre sus disposiciones se preveía la posibilidad de implementar expropiaciones de las superficies ociosas apelando a la “función social” que debía cumplir el uso de la tierra.

La acometida lopezreguista contó con el apoyo entusiasta de la Sociedad Rural Argentina (SRA) que visualizaba a Giberti como una “amenaza” para sus intereses¹⁴.

¹³ Esa iniciativa, fuertemente resistidas por la Sociedad Rural, procuraba incrementar la productividad agropecuaria pampeana.

¹⁴ En algunos casos, ese enfrentamiento adquirió ribetes insólitos. Ese fue el caso de, por ejemplo, la airada crítica de la SRA a un decomiso -llevado adelante por el equipo comandado por Giberti- de vacunas contra la aftosa. Esa decisión oficial fue adoptada luego de que una serie de estudios demostraran la ineficiencia de esa vacuna. La reacción negativa de los laboratorios -absolutamente previsible porque afectaban su negocio- fue acompañada insólitamente por la Sociedad Rural Argentina. La entidad ruralista explicaba su posición argumentando que el gobierno nacional impedía

El último "round" de una larga serie de enfrentamientos se produjo el 15 de septiembre de 1974. En ocasión de la inauguración de la Exposición Rural de Olavarría, el titular de la Sociedad Rural local se quejó "de lo difícil que resulta producir en un ambiente colmado de incertidumbres, donde los hombres y las instituciones somos enfrentados unos contra otros, no porque hayamos errado el sentido de la realidad, sino porque los ideólogos de turno quieren satisfacer las expectativas de un grupo humano ocioso, que solamente espera un cambio de situación para revertir el proceso que va desde el régimen de tenencia de la tierra hasta la posesión de bienes que nunca contribuyeron a cimentar" (Makler, 2005).

El secretario de Agricultura se retiró inmediatamente del palco. Faltaban pocos días para que el equipo de Gelbard se alejara del gobierno.

Los sectores lopezreguistas también denunciaron -en el Congreso Nacional- la existencia de supuestas maniobras de corrupción cometidas por la firma Aluar (vinculada patrimonialmente al Ministro de Economía).

Gelbard no solamente se fue quedando sin apoyo interno, sino que también se desgastó su base de sustentación externa¹⁵. Las capas del empresariado local que apoyaban su gestión, comenzaron a distanciarse a raíz de la caída de la tasa de rentabilidad.¹⁶

Como si esto fuera poco, la cúpula sindical también retiró su apoyo y Alfredo Gómez Morales renunció a la presidencia del Banco Central en desacuerdo con la política monetaria expansiva.

El reclutamiento de Gómez Morales como asesor económico personal de López Rega fue toda una señal de que el cerco contra Gelbard se estrechaba vertiginosamente.

El 21 de octubre de 1974, José Ber Gelbard presentó su renuncia. La experiencia del Plan Trienal había llegado a su fin.

que los animales se vacunen. En palabras del Ingeniero Horacio Giberti: "Nunca entendí porque tomaron esa posición salvo por puro gorilismo, para golpearlos a nosotros porque afectaban sus propios intereses. Se armó un escándalo tan grande que Gelbard se asustó ...y...estableció una comisión de notables para que estudiara el caso. Esta comisión estaba encabezada por (Bernardo) Houssay que en mi opinión -por más Premio Nobel que fuera- no tenía capacidad para juzgar una vacuna de aftosa. Pero lo que quería Gelbard era nombrar una comisión absolutamente incuestionable en su capacidad técnica que dictaminara si el proceso de análisis era bueno o no". Fuente: Ramírez, Diego (2011)

¹⁵ De por sí, la gestión Gelbard fue resistida desde sus inicios por los sectores agroexportadores y las empresas transnacionales

¹⁶ Un síntoma de este proceso fue la renuncia de varias filiales empresarias del interior a la Confederación General Económica.

Conclusiones

La mayoría de los países latinoamericanos están intentando dejar atrás la larga noche neoliberal.

La magnitud de los problemas económico-sociales pendientes da cuenta del desafío mayúsculo que enfrentan nuestras naciones.

En ese marco, la planificación del desarrollo debe volver a ocupar un rol central en la agenda de gobierno.

Este trabajo pretende rescatar la experiencia del Plan Trienal, con sus logros y sus falencias, como un valioso insumo para esa tarea.

Rougier y Fiszbein señalan que las predicciones del Plan eran “excesivamente optimistas” y que no estaban acompañadas de precisiones sobre “fuentes de financiamiento, mecanismos concretos de implementación y cronogramas de ejecución para los proyectos específicos y programas sectoriales” (Rougier y Fiszbein, 2006).

Más allá de eso, el Plan Trienal tuvo la inmensa virtud de articular un proyecto de país sin caer en el pecado de transformarse en un “proyecto de escritorio”.

La redacción fue el resultado de un inédito proceso de participación popular.

Benjamín Hopenhayn relata “teníamos conferencias todos los días, por todos lados, en los sindicatos, con la Rama Femenina, que trabajaba intensamente y difundía el Plan en las villas. Era conmovedor, las mujeres estaba imbuidas de pasión transformadora. Con ellas, hicimos una encuesta entre las mujeres de las villas de la capital y el Gran Buenos Aires para ver qué era lo que más querían y claramente salió el agua y el alcantarillado, servicios sanitarios básicos” (Bernazza, 2006).

Hopenhayn entendía que las diferencias contextuales, entre 1973 y el presente, no son un escollo insalvable para encarar una planificación del desarrollo.

En sus palabras *“no tenemos el grupo central de coordinación y planificación, no tenemos un CONADE, es decir, no tenemos un instrumento de planificación económica y social armado y con experiencia. Sin embargo, quizás por el optimismo que me reconocen los amigos, creo que este es un problema más de decisión política que de disponibilidad de equipos técnicos y tecnopolíticos...estoy convencido de que ahora estamos más maduros que hace un par de años. Se está terminando un Plan Agropecuario y se está avanzando en un Plan Industrial. Tenemos planes energéticos, de transporte, de integración territorial. Y no faltan elementos centrales de lo que sería el marco macroeconómico”* (Hopenhayn, 2011).

Benjamín Hopenhayn fue uno de los economistas que, nucleados en el Plan Fénix, elaboraron una estrategia de reconstrucción de la economía argentina en 2001.

En esos tiempos tormentosos, Hopenhayn continuó alimentando esperanzas con propuestas concretas. Elaborar un sistema de planificación que permita ejecutar eficientemente los planes de un proyecto nacional y popular es el mejor homenaje que se le puede hacer a Hopenhayn y a tantas personas como él que dedicaron su vida a la construcción de un país más solidario.

Bibliografía

- Bernazza, Claudia (2006), "La planificación gubernamental en la Argentina. Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma", Tesis Programa de Doctorado de Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires
- Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (2012), Documento de Trabajo N° 11 "Subexploración y sobreexplotación: la lógica de acumulación del sector hidrocarburífero en argentina", CIFRA, Buenos Aires
- Fiszbein, Martín (2007), "Instituciones e ideas en desarrollo. Notas sobre la experiencia de planificación económica en la Argentina, 1945-1975", Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Ponencia presentada en el *Primer Congreso Latinoamericano de Historia Económica*, Montevideo, 2007.
- Gillespie, Richard (1987), *Los Montoneros. Soldados de Perón*, Grijalbo, Buenos Aires.
- Hopenhayn, Benjamín (2011), "Planificación y otras brechas", *Revista Argentina Heterodoxa*, Universidad Nacional de San Martín.
- Müller, Alberto (2011), "La (no) planificación en la Argentina de los '90 y los 2000: apuntes para una historia y posibles lecciones para el futuro", **Realidad Económica** N° 260, IADE, Buenos Aires
- Landi, Oscar (1978), *La tercera presidencia de Perón: gobierno de emergencia y crisis política*, Documentos Cedes/Ciacso, Buenos Aires.
- Leyba, Carlos (2003), *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*, Biblos, Buenos Aires.
- Makler, Carlos (2005), "El Episodio de Olavarría", *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, Buenos Aires, CIEA-UBA, N° 22.
- O'Donnell, Guillermo (1976), *Estado y alianzas en la Argentina 1956-1976*, Documento Cedes, N° 5, Buenos Aires.

- Portantiero, Juan Carlos (1989). "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973", en Waldo Ansaldi y José Luis Moreno. *Estado y Sociedad en el Pensamiento Nacional*, Cántaro, Buenos Aires.
- Ramírez, Diego (2011), *Memorias de un imprescindible*, Centro Cultural de la Cooperación, Universidad de Quilmes, Buenos Aires.
- Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Manantial, Buenos Aires.
- Tereschuk, Nicolás (2009), "Organismos de planificación y Estado Desarrollista en la Argentina (1943-1975)", Tesis de Maestría, UNGSM, Buenos Aires.
- Yujnovsky, Oscar (1982), "Claves políticas del problema habitacional argentino 1955 - 1981"; CEUR, Buenos Aires.
- Ziccardi, Alicia, "El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)", *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVI, Vol XLVI, Número 4, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México.

Política fiscal

Argentina: lecciones del pasado y progresos recientes*

*Jorge Gaggero***

Comparado con los casos de las naciones más avanzadas de Occidente (las europeas) y también de las emergentes más poderosas (China, India y Rusia, por ejemplo) el Estado-nación argentino es muy joven. Ha cumplido el bicentenario (2010) y se acerca a los dos siglos de vida independiente (2016). La Argentina ha logrado construir una fiscalidad –un aparato del Estado que recauda y distribuye entre múltiples funciones los recursos tributarios– bastante madura, que –a pesar de sus graves involuciones, desde 1975-76, y de los severos déficits hoy subsistentes– muestra todavía algunos logros que lo distinguen de la mayoría de los países de la región (en materia de equidad, por ejemplo). Muy importantes esfuerzos adicionales, sin embargo, deberán ser realizados en un horizonte de mediano y largo plazo para poder extender y consolidar los avances de los últimos años y solucionar los cruciales problemas pendientes

* Taller de investigación organizado por la Association for Accountancy & Bussiness Affairs y la Tax Justice Network sobre la conexión entre la evasión fiscal, corrupción y crisis, Essex University, Reino Unido, 5 y 6 de julio de 2012.

** Economista; CEFID-AR. Miembro del “Plan Fénix”, del Centro de Estudios Legales y Sociales(CELS) y de “Tax Justice Network” (TJN)]

1. Breve marco histórico-económico (1975-2002)

Hasta 1974, cuando finalizaban los “30 años gloriosos”, la Argentina buscaba su propio camino en medio del temporal político que sacudía a América latina y al país. En el plano económico, esto suponía intentar superar el viejo modelo de sustitución de importaciones sin perder sus logros -en términos de crecimiento, densidad económico-social y equidad distributiva- pero estimulando a un tiempo la actividad exportadora. Se habían logrado avances significativos en esta dirección: en la década previa, el ritmo de crecimiento anual había sido de casi el 5 % y el estrangulamiento de divisas tendía a aliviarse.

La ruptura institucional de 1975-1976 implicó un obligado desvío del rumbo. El comienzo, en opinión de muchos historiadores, del extravío nacional. Desde entonces se ha abierto un “ciclo largo de crecimiento lento” de la economía (1975-2002), del orden del 1,4 % anual y casi nulo en términos *per capita*. Este ciclo ha sido jalonado por sucesivas crisis que han supuesto “pisos” cada vez más bajos de potencial productivo, cohesión social, equidad, creatividad y orgullo nacional: las más severas ocurrieron durante 1982-83, 1989-91 y desde 1998 hasta 2002 (Gaggero, 2002 a).

Hasta 1974 Argentina era un país con aceptable tasa de crecimiento de su PIB, una destacable distribución del ingreso, baja deuda externa -alrededor de US\$ 7.000 millones acumulados en el cuarto de siglo previo (en 1952 el país había cancelado toda su deuda)-, un diversificado e integrado sistema productivo y una provisión de bienes y servicios públicos bastante adecuada.

La fractura institucional de 1976 implicó la anticipación -como en 1973 en el caso de Chile- de la política de apertura irrestricta y ajuste estructural que seis años después se generalizaría en América latina. Esta “anticipación” tuvo un sesgo particularmente destructivo, con impactos en la conciencia colectiva, la trama económico-social, y las instituciones estatales que se ha proyectado hasta el presente. A modo de ejemplo, las hiperinflaciones de 1989-1990 reconocen su raíz en el endeudamiento externo y la estatización masiva de pasivos privados que “heredó” la democracia. En este sentido, tanto el régimen de convertibilidad (1991-2001), un recurso de última instancia para salir de la hiperinflación, como buena parte del *stock* de deuda externa pública al momento de su derrumbe -alrededor de un 70 %, según estimaciones que ajustan de acuerdo a la tasa de interés vigente el monto de deuda transferido por la dictadura (unos US\$ 48.000 millones)- han constituido, en rigor, un lejano y pesado legado.

La primera administración democrática (1984-1989) asumió en el tor-

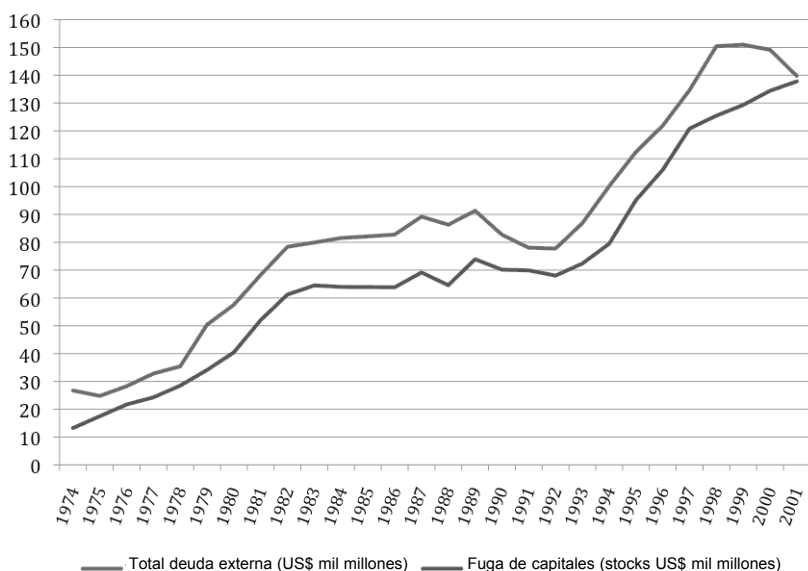
bellino de la “crisis de la deuda” (1982 en adelante), reconstruyó parcialmente las instituciones políticas bajo sucesivos desafíos militares que fueron dominados recién en 1990 y completó su ciclo hacia el final de la “década perdida” de América latina con una hiperinflación (sin haber logrado estabilizar la economía durante su período de gobierno).

La que la sucedió (1989-1999) sí logró alcanzar la estabilización monetaria, después de un tercer episodio de “cuasi-hiperinflación” (verano de 1991), a través de la instauración de un régimen de “caja de conversión” (a una paridad fija de “1 peso igual a 1 dólar”). Tal régimen fue sostenido “a capa y espada” por el *establishment* económico-financiero (local y global) y legitimado por las principales fuerzas políticas nacionales durante más de una década.

Las reformas económicas de los ‘90 involucraron además: la privatización masiva de empresas de propiedad estatal (incluyendo la petrolera estatal YPF, cuyo paquete de control accionario acaba de ser recuperado para el Estado después de 20 años); la concesión de casi todos los servicios públicos; una más profunda apertura financiera y comercial, que completó el ciclo iniciado en 1976; “igualdad de trato”, e incluso concesión de preferencias, al capital extranjero; y una muy amplia desregulación de los mercados internos. Como resultado de dichas políticas se acentuaron las tendencias previas hacia la extranjerización y la concentración de la economía, las que se han agravado incluso en los últimos años.

En los primeros años, al calor de los negocios abiertos al sector privado y con el retorno de los capitales financieros internacionales, a muy bajas tasas, a los “mercados emergentes” la administración Menem-Cavallo logró una drástica caída de la inflación y la rápida expansión del PIB. Tal *performance* pareció indicar que la combinación de políticas y reformas adoptada -el *desideratum* del *Washington Consensus*- era la requerida. Sin embargo, las tempranas advertencias acerca de la inconsistencia del camino elegido, con la crisis del “Tequila” de 1994-95, no fueron atendidas. Por un lado, la creciente fragilidad externa tornaba muy vulnerable la economía a los altibajos en el movimiento de los capitales, con el consiguiente aumento del endeudamiento por el alza de las tasas de interés y de la prima de “riesgo país” (después de un *Plan Brady* que no brindó los alivios prometidos). Por el otro, los indicadores del mercado de trabajo comenzaron a mostrar un gran deterioro y terminaron por revelar un nivel de “desocupación estructural” que osciló entre el 12 % y el 17 por ciento. En tercer lugar, el aumento de la proporción de hogares e individuos indigentes constituyó un temprano indicador del empeoramiento en la distribución del ingreso.

Durante la segunda mitad de la década de los ‘90 la *performance* económica se deterioró de modo sustancial y mucho más visible. Se regis-

Gráfico N° 1. Deuda externa vs. fuga de capitales

Nota: Todos los valores están en precios de 2001; para la fuga de capitales se sigue el modelo residual.

Fuente: Gaggero, J. Casparrino, C. y Libman E. (2007)

tró entonces una notable desmejora en los indicadores de utilización de mano de obra y de distribución. Esta segunda fase llevó, ante la ausencia de propuestas relevantes de rectificación del rumbo en los niveles de responsabilidad, a una profunda crisis (1998-2001). Los responsables de la inacción han preferido ver esta fase de crisis final del sistema de “caja de conversión” como de origen meramente “externo” -consecuencia de la sucesión de “*shocks* exógenos” de fines de los ‘90: Asia/Rusia/Brasil/EUA-, sin reconocer su génesis en la propia dinámica de un régimen de política económica contraindicado.

El derrumbe de fines de 2001 ha adquirido necesariamente, dadas las circunstancias descriptas, un patetismo sin igual. De modo casi simultáneo, se terminó arribando a la quiebra del Estado y el *default* de la deuda pública externa, una profunda depresión y la ruptura de la cadena de pagos de la economía, el colapso del sistema financiero, la huida de la moneda nacional (y su acelerada desaparición) y la pérdida de confianza en las instituciones bancarias (en especial, en la banca multinacional), la obligada devaluación; y un intento de “repesificar” (vale decir, “desdolarizar”) la economía argentina, en las peores circunstancias que puedan imaginarse.

La Argentina acumuló una enorme deuda externa durante el período 1976-2001. El proceso de endeudamiento estuvo estrechamente vinculado con la cadena “evasión y elusión impositivas - corrupción / fuga de capitales / aumento de la deuda” y a una persistente irresponsabilidad fiscal de muchos de los sucesivos gobiernos. Estos problemas han conllevado un debilitamiento de la economía -adicional a la principal raíz del estancamiento secular: las erradas políticas macroeconómicas aplicadas durante las tres cuartas partes de ese período- y han tendido a limitar severamente los márgenes de libertad disponibles para el ejercicio del poder estatal (Gaggero, 2007).

La evolución “de largo plazo” de la *fuga vis-à-vis* de la deuda es bastante ilustrativa de este largo y perverso proceso (**gráfico N° 1**).

El peso insostenible de la deuda externa argentina ha tenido como contracara durante tan largo período la “fuga” de los capitales de los argentinos privilegiados, que han visto (y ven todavía, muy frecuentemente) a su tierra como un “país-dormitorio”. En las palabras del canciller del ex presidente Menem, Guido Di Tella (1988): “Estos argentinos no son más solidarios con el conjunto de la sociedad argentina”.

2. La evolución fiscal: el cenit y la caída

Es sabido que en el Occidente desarrollado han sido la guerra, la presión social, las tendencias hacia la democratización y, finalmente, el “compromiso” de las clases dominantes con las mayorías emergentes, los hitos que han definido el curso del avance y el perfeccionamiento de la imposición y de la construcción del Estado (desde fines del siglo XIX hasta, al menos, fines de la década de 1970). Esta secuencia es la que explica entonces, en términos históricos, el desarrollo de una progresividad fiscal basada sobre el avance de la imposición sobre la renta (y los patrimonios).

¿Qué ocurre entretanto en América latina (AL)? Estos mismos procesos se plantean con menor intensidad. En particular, la disposición al “compromiso” de las clases dominantes aparece mucho más difusa y demorada (en la mayor parte de los casos, directamente inexistente). Los países en que, a pesar de esta restricción, se han verificado avances relativos de importancia -en el marco de economías no socialistas- han sido la Argentina, el Brasil, el Chile, Costa Rica y el Uruguay (Gaggero, 2008).

La Argentina concretó recién en los años '30 su gran reforma tributaria “moderna”: adopción del impuesto sobre la renta; refuerzo de la imposición sobre las ventas; definición de un nuevo sistema federal de responsabilidades fiscales, que incluyó un régimen de transferencias

interjurisdiccionales de recursos fiscales. Todo esto se hizo al calor de la crisis global, con una gran demora respecto de las necesidades de una economía que experimentaba un fuerte crecimiento desde fines del siglo XIX. Recién entonces pudo ser sustituido un sistema impositivo ya vetusto, de raíz liberal y características “decimonónicas” y fue en un plazo muy breve -y bajo la presión de la crisis- que se diseñó e instaló un sistema adecuado a los nuevos tiempos (que no persiguió, sin embargo, fines redistributivos).

Con el advenimiento de los gobiernos del general Juan Domingo Perón se verificó, una década más tarde, la utilización del andamiaje tributario establecido en los '30 para impulsar un proceso de fuerte redistribución de los ingresos a través del gasto social -en especial en educación, salud y acción social- y establecer un sistema de seguridad social de alcance universal. Este proceso de redistribución aseguró la continuidad y el fortalecimiento del nuevo régimen económico de la ISI), con los avances que el peronismo supuso: entre otros, la expansión del crédito y la promoción fiscal con especial impacto en la industria.

El primer peronismo logró un *shock* de progresividad en la distribución pre fiscal (llamada “primaria”) que como consecuencia del devenir de las circunstancias históricas no fue sostenible. Sumó también una política de redistribución fiscal (“secundaria”) no menos potente. Para asegurarla se expandieron de modo sustancial los recursos provistos por los tributos a los consumos y se fortaleció el impuesto sobre la renta: se lo hizo más progresivo, extendiendo su base y creando un nuevo tributo para alcanzar a las “ganancias de capital” (el impuesto “sobre las ganancias eventuales”).

La presión tributaria alcanzó niveles desconocidos entonces en América latina. Entre los años '40 y '60 la presión tributaria de la administración nacional fue del orden del 15% del PIB (incluyendo los fondos de la redistribución federal que eran transferidos a las provincias) y la consolidada (sumando la recaudación provincial y de los municipios) osciló alrededor del 18% del PIB. En esos años la imposición sobre las rentas rondaba los 5 puntos de PIB (sumando al impuesto sobre las ganancias el tributo sobre las “ganancias eventuales”), mucho más que en el resto de América latina.

Para dar una idea del contraste con el período posterior de decadencia económica y fiscal, el nivel de presión tributaria alcanzado por la administración nacional a mediados del siglo pasado recién pudo ser superado al promediar los años '90. Vale decir, cuatro décadas más tarde. La mejora en la recaudación del impuesto a las ganancias no había sido suficiente todavía, sin embargo, para que este tributo alcanzase -medido en términos de PIB- los picos de mediados del siglo pasa-

do. Después de haberse ubicado en un nivel de apenas el 1%, en promedio, durante el largo período de crisis económica y fiscal que transcurrió entre 1975 y 1990.

El modelo tributario argentino de fuerte redistribución logró sobrevivir al “primer peronismo” durante casi dos lustros -hasta la mitad de los años '60-, cuando se inició el proceso de largo y gradual deterioro que se aceleró a partir de 1975. Durante el tercer gobierno de Perón (1973-74) se recuperaron muy brevemente (en 1974) y como consecuencia de similares lineamientos de política los niveles de equidad característicos de los dos primeros.

Las causas principales de tal provisoriedad hay que buscarlas, en principio, en los muy severos “quiebres” político-institucionales ya mencionados que, con el tiempo, afectaron también a la estructura económico-social. Tales “quiebres” implicaron -durante un confuso y largo proceso- un amplio triunfo, en el plano económico-social, de los sectores económicos de mayor poder -en el agro, la industria y las finanzas-, los cuales lograron resistir primero y luego destruir aquel sistema productivo y fiscal con fuerte equidad social, tan característico como inusual en América latina. Sin embargo, esos sectores económicos no lograron establecer un sistema alternativo que alcanzara algún nivel de legitimidad y estabilidad.

Desde mediados de los '70 transcurre entonces un período de una década y media de duración durante el cual impera una altísima inflación con un paralelo y creciente deterioro fiscal. El sistema impositivo progresivo se derrumbó a partir de 1975. La combinación de la inflación, las eficaces acciones de los sectores del *establishment* orientadas a minar la progresividad del sistema y las sucesivas emergencias económicas -que llevaron a la aplicación de políticas de corto plazo, tendientes a “tapar agujeros” sin cuidar las necesidades de mediano y largo plazo- lo erosionaron primero para, finalmente, hacerlo desaparecer.

El primer gobierno democrático posterior a la última dictadura militar (1983-89) hizo algunos intentos para restablecer cierta progresividad tributaria. Pero éstos fueron largamente revertidos por las tres administraciones subsiguientes, de modo tal que a la caída de la convertibilidad (2001) el sistema tributario mostraba un patético contraste con el que imperó entre 1945 y 1960.

La estructura tributaria resultante fue muy regresiva debido al predominio de los impuestos indirectos. En especial, de un IVA de altísima alícuota general, de tipo francés o sueco, pero sin excepciones para los pobres (en alimentos básicos y vestimenta, como es usual en los países más avanzados). Esta circunstancia pervive en el presente.

En contraste, un débil impuesto a las ganancias gravaba -y aun grava, con pocos cambios- en especial a las empresas, con un impacto muy limitado sobre las personas. Sobre todo sin incidencia relevante sobre los más ricos, una circunstancia que -incluso- se ha agravado en los últimos años. Esto ocurre por dos razones. Por una parte, la alícuota marginal máxima del impuesto personal es baja: un 35%, igual a la alícuota general que tributan las empresas que, por el contrario, es comparativamente alta. Por la otra, las bases de tributación vigentes son muy limitadas para las personas físicas. Se grava casi exclusivamente el trabajo personal, con una débil progresividad y un mínimo no imponible legal que -al no actualizarse de modo oportuno y adecuado, de acuerdo al nivel de inflación- incorpora entre los obligados a pagar el impuesto a un creciente número de trabajadores (con la paradoja de que, al cambio vigente, resulta elevado en una comparación internacional)..

En la Argentina no están gravadas, además, las “ganancias de capital” de las personas físicas. El impuesto establecido por Perón en los años '40 fue eliminado por el expresidente Menem en 1991. Tampoco existe hoy el tributo sobre las herencias, derogado en 1977 por la última dictadura militar. Después de casi tres décadas de democracia, sólo la provincia de Buenos Aires lo ha restablecido (en 2011).

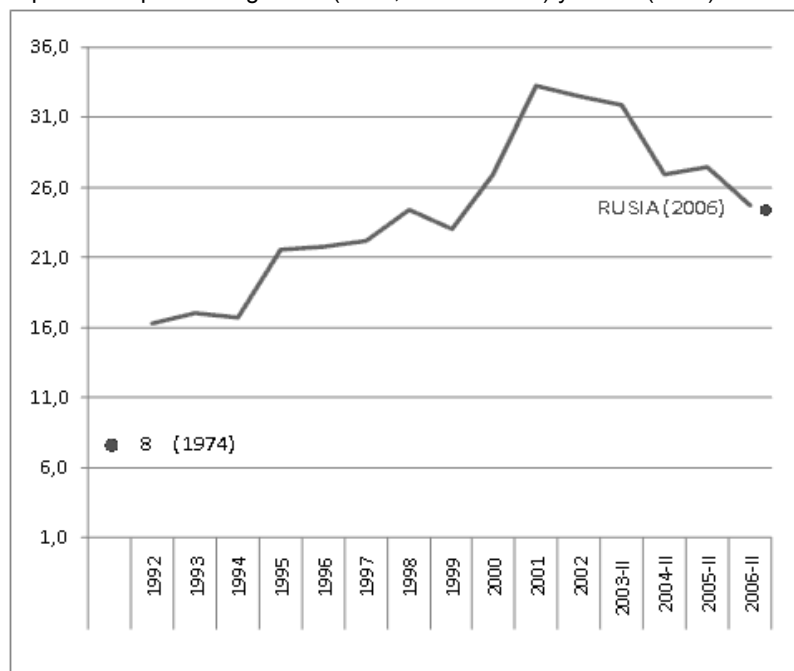
La precedente es una descripción necesariamente sintética y estilizada del devenir del nivel y la estructura tributarios durante las décadas que precedieron a la crisis del bienio 2001-2002. En su transcurso hubo, por supuesto, algunos hitos de progreso. A título de ejemplo, se mencionan dos: la adopción durante la década de los '70, sin gran demora respecto de Europa, del IVA, un moderno y eficaz instrumento tributario; y la recuperación de la gestión presupuestaria a principios de los '90, como consecuencia de la estabilidad monetaria alcanzada y después de tres lustros de virtual desaparición de este crucial instrumento para el planeamiento, ejecución y control del gasto público.

3. Una hipótesis explicativa

Las circunstancias descriptas en la sección precedente son bastante “anómalas” en el nivel mundial y constituyen quizá la nota más provocativa del carácter extremadamente regresivo que muestra el sistema impositivo (y lo distingue, incluso, de los de sus vecinos Chile y Brasil). Esta “anomalía argentina” ha consistido, como se ha señalado anteriormente, en un proceso de “caída” desde el cenit alcanzado por el país, integrante del grupo de naciones denominadas “de desarrollo intermedio”, en los años cincuenta. Una “caída” que ha durado medio siglo.

No se encuentra en la literatura otro caso histórico de tal deterioro de

Gráfico N° 2. Ratio Decil 1/Decil 10 de la distribución del ingreso familiar equivalente para la Argentina (1974, 1992 a 2006) y Rusia (2006)



Fuente: elaboración propia sobre Altimir (1986) y Altimir y Beccaria (2001), http://www.depeco.econo.unlp.edu.ar/cedlas/estadisticas_arg/excels/desigualdad_arg.xls

Nota: Los empalmes de 1998 y 2003 se considera como dato el correspondiente a la nueva metodología, en tanto que para la EPC continúa el valor aplicado que corresponde al segundo semestre del año.

un sistema tributario, de tan severísima reversión de una situación de notable progresividad. Y de “logro” final de su opuesto: una gran regresividad. No al menos en Occidente y hasta fines de los años '70 (Gaggero, 2008). La “caída” de la Unión Soviética sí ha acarreado retrocesos abismales en términos de equidad social: académicos rusos han estimado, hace casi seis años, en 25 veces la distancia que separaba el nivel de ingresos medio del primer *decil* del que beneficiaba al último (vale decir, la brecha entre el 10% peor dotado y el 10% más favorecido). Una brecha similar fue estimada en la misma época para la Argentina, cuando en 1974 tal diferencia era de sólo 8 veces (**gráfico N° 2**).

En su historia fiscal de Occidente, Weber y Widlavsky (1983) exponen las diversas teorías que intentan explicar por qué en el Occidente

moderno, hasta mediados de los años ochenta al menos, el tamaño del Estado aumenta hasta un nivel muy alto, gracias a la expansión de un sistema de tributación crecientemente progresivo. También procuran dilucidar por qué este proceso ha podido sostenerse “a capa y espada”, de modo bastante independiente de las coyunturas económicas y los ciclos políticos. El acceso al gobierno de políticos de orientación “conservadora”, por ejemplo, ha producido cambios “en el margen” pero sin afectar -hasta aquellos años, al menos- ni el peso ni los modos sustanciales de la acción del Estado en la economía. De las muchas teorías explicativas que ofrece la literatura, estos autores prefieren una en particular, que parece resultar la más interesante para intentar explicar el caso argentino.

Se trata de la explicación “cultural-institucional” acerca de la persistencia de cierta igualdad o, más bien, de la progresividad en las sociedades avanzadas de Occidente. Una cadena histórica de sucesos complejos por la cual el compromiso social que dio origen a la imposición progresiva y, en particular, cada uno de los programas de la acción estatal que ponen en práctica la redistribución y que son financiados con los sistemas de impuestos progresivos -los programas sociales de todo tipo, en suma- se afirma en una trama político-institucional en la que la sociedad participa más o menos activamente y como consecuencia quedan fuertemente validados, a partir de su éxito, de un modo tal que asegura su continuidad, contra todos los intentos de tumbarlos.

El éxito de estas sociedades -en términos sociales, económicos y a partir de la comparación de sus *performances* con las del resto del mundo- sería, en última instancia, el que habría asegurado tal persistencia de las tendencias fiscales (hasta los años '80, al menos), así como la de los sistemas de valores que la han alimentado. Esos procesos institucionales se han desarrollado principalmente al interior de cada Estado-nación en Europa, en el norte de América y en muy pocos territorios más (en Australia, por ejemplo), con diferencias y matices pero sobre la base de un patrón común. La construcción de estos sistemas ha sido nacional -más allá de que estas realizaciones se hayan beneficiado con una masiva “captura” de excedentes en el resto del mundo, por las vías colonial e imperial- y su defensa, mientras pueda ser encarada, resulta también por el momento una defensa “fronteras adentro” o, a lo sumo, en alguna articulación multinacional del tipo de las que suelen darse en el nivel de la Unión Europea.

Lo que habría ocurrido en la Argentina, desde mediados del siglo pasado -esta es la hipótesis de trabajo del autor- constituiría un proceso “cultural-institucional” de características inversas al verificado en el Occidente desarrollado hasta los años '80. Lo que en este último llevó a la construcción y consolidación del “Estado de Bienestar” habría lle-

vado, en el caso argentino, a una “desestructuración” regresiva y cada vez más grave, a una involución, lo que plantea serios interrogantes acerca de las posibilidades y condiciones requeridas para su reversión.

Deben destacarse, por otra parte, el retroceso que en los últimos lustros se ha verificado en la progresividad del sistema fiscal de EUA y los desafíos que enfrenta hoy el “Estado de Bienestar” europeo, procesos cuya eventual consolidación plantea serios interrogantes acerca del curso futuro de la situación tributaria y del grado de equidad de las restantes áreas del Occidente desarrollado.

Importa resaltar además que los severos retrocesos en los niveles de equidad sufridos por Estados Unidos, Rusia y la Argentina en los últimos 30 años han afectado a tres naciones relevantes ubicadas respectivamente -si empleamos la vieja clasificación de tiempos de la “guerra fría”- en el “primero”, el “segundo” y el “tercer mundo”. Por último, debe también señalarse que en los procesos de “caída” de la Argentina y Rusia operaron drásticas y masivas redistribuciones regresivas de la riqueza que explicarían buena parte de los respectivos deterioros; en el primer caso, a través de un largo período de tiempo que se inicia -en principio y como hemos visto- durante el bienio 1975-1976- y en el último a partir de 1989.

4. La gestión tributaria: extrema debilidad

Al momento del derrumbe del régimen de convertibilidad (fines de 2001), la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) necesitaba de la instalación de un mando profesional idóneo, con un horizonte de gestión de mediano/largo plazo y sustancialmente libre de interferencias políticas en la esfera de su responsabilidad.

Estas nuevas autoridades debían poder hacer frente en su terreno a la emergencia nacional -sobre bases macroeconómicas, institucionales y políticas consistentes- y definir con urgencia, un “Plan Estratégico” plurianual que precisase, de modo coherente y riguroso, los lineamientos para su transformación.

Debe destacarse además que, en ausencia de estudios oficiales acerca del nivel de evasión y elusión tributarias en la Argentina, los especialistas coinciden en que en el nivel del incumplimiento “consolidado” (vale decir, considerando todos los niveles de gobierno) ha estado en los últimos 30 años en el orden del 40 %, con picos de hasta el 60% en momentos muy críticos (por ejemplo, durante el período hiperinflacionario de 1989-1990). Se ha realizado en los últimos años un estudio acerca de la evasión en el impuesto a las ganancias que la ha estimado, tanto para el corporativo como para el personal, en el orden del 50 por ciento.

Parecía haber entonces también un amplio acuerdo acerca de otra cuestión crucial: la reforma de la gestión impositiva y aduanera del Estado nacional no podía limitarse a los cambios que requería la AFIP (los “internos” a la organización) sino que debían concretarse además muy importantes transformaciones “externas” al organismo, que apuntasen a modificar el contexto político-institucional, normativo y organizacional en el cual desarrolla sus operaciones.

El efectivo abordaje de las cuestiones “externas” a la AFIP resultaba especialmente importante y urgente, debido a una serie de graves circunstancias de larga data que debían ser removidas para que el proceso de transformación “interna” del organismo fuese creíble, eficaz y sostenido. Se señalarán a continuación, a modo de ejemplo, algunas de las cuestiones “externas” a la AFIP que debían ser resueltas (Gaggero, 2002 b):

4.1 Los gestos y conductas de las autoridades políticas

La lucha contra la evasión y el contrabando no puede ser legitimada plenamente -para ganar efectividad- si las más altas autoridades políticas de la nación no logran emitir, en el plano que podemos denominar “político-simbólico”, mensajes adecuados. Estos deberían dejar perfectamente en claro ante la sociedad que la evasión, el fraude y el contrabando no serán tolerados y que, por lo tanto, los infractores a la ley sufrirán -además del peso del aparato sancionatorio judicial- la aplicación de políticas estatales discriminatorias legítimas y también el necesario castigo social (comenzando por la sanción gubernamental).

Desde el restablecimiento de la democracia (1983) no sólo se ha carecido de una política efectiva en este plano, sino que se han encadenado -sin solución de continuidad- incontables episodios altamente negativos (“devastadores”, en palabras de un reconocido experto tributario chileno). Durante las últimas dos administraciones previas al fin de la convertibilidad han sido recibidos por los presidentes de la Nación en la casa de gobierno altos directivos de empresas automotrices acusados judicialmente de contrabando y evasión, mientras trascendían a la prensa -en el caso de la administración 1999-2001- apreciaciones políticas críticas de altos responsables políticos nacionales respecto de las actuaciones de los jueces de estas causas y de la propia AFIP. Tales acciones fueron precedidas por una larga serie de conductas que, en los años previos, han tendido a consolidar en la opinión pública una imagen de interferencia política en la gestión tributaria e -incluso- de protección política de grandes evasores e incumplidores fiscales, que han minado seriamente la formal autarquía y la credibilidad de la AFIP (“caso Yoma”; ausencia de control efectivo de los regímenes de promo-

ción fiscal; protección, al interior del organismo, de personas físicas caracterizadas como “de significativa trascendencia” política, en su carácter de contribuyentes; copamiento de la conducción de la inteligencia tributaria por “aparatos políticos” con orientación mafiosa; entre otros hechos más o menos notorios para la opinión pública). El hecho más devastador para con la organización tributaria y la disposición de los contribuyentes a cumplir con sus obligaciones fue el desplazamiento, hacia mediados de los ‘90, de un eficiente y honesto responsable nacional de la política tributaria -entonces a cargo de la conducción del titular de la AFIP y con varios años de experiencia en el cargo- inmediatamente después de comprometerse a la persecución penal de casos de evasión por un total estimado de US\$ 4.000 millones (entre ellos, los que afectaban a las empresas automotrices antes mencionadas). Su salida de escena por decisión de las más altas autoridades políticas del país fue seguida, de inmediato, por la adopción de una amplia moratoria para deudas impositivas y un generoso “blanqueo”, que llevaron al abandono de las acciones legales hasta entonces sostenidas por la gestión tributaria.

El otro plano relevante para la construcción de la necesaria legitimidad que aliente la contribución voluntaria por parte de los contribuyentes es el del gasto público. Si la política de gasto fiscal no logra construir tal legitimidad -sobre la base de un nivel y una distribución adecuados de las asignaciones, y de una eficaz y transparente gestión en línea con las necesidades nacionales y las aspiraciones de las mayorías- poco será lo que pueda avanzarse en el plano de la normativa y la gestión tributarias. La repetición de la situación de rebeldía tributaria de fines del período de la convertibilidad sería la respuesta probable a esperar en tales circunstancias.

4.2. La AFIP necesitaba una conducción responsable, profesional y duradera

Desde mediados de la década de los ‘90, la gestión tributaria y aduanera no habían tenido la debida atención de las autoridades políticas ni una línea de mando unívoca y efectiva, por encima de sus conducciones orgánicas, en el seno del PEN. Mas allá de las formalidades burocráticas y el cambiante organigrama oficial, la AFIP careció desde su constitución (1996) de un “patrón” que la condujese de modo responsable. En el quinquenio previo al año 2002, el titular de la AFIP ha oscilado entre una relación privilegiada con un presidente que no podía prestarle sustancial atención (aunque sí, a veces, “protección política”) y un vínculo superficial con un ministro de Economía (usualmente desbordado de responsabilidades) que no sabía o podía ejercer el mando de modo efectivo sobre el titular de la organización.

El ministerio de Economía ha considerado a la AFIP como una “caja negra” que debía proveer cada año un determinado volumen de recursos (establecido exógenamente) y no como una dependencia que debía ser conducida bajo un criterio de gestión por resultados, atendiéndose para ello a sus legítimas demandas.

El gran desgaste de la relación Economía-AFIP que predominó durante gran parte de los ‘90, resultó en múltiples propuestas alternativas “virtuales” de cambio -divulgadas sucesiva o simultáneamente a través de los medios de comunicación, pero en rigor sustancialmente inexistentes, efímeras ó precarias, según el caso- que no han hecho sino magnificar los “ruidos” previos vinculados con el “maltrato” sufrido por la organización y sus funcionarios. Entre ellas: i) la transformación de la AFIP en un ministerio más del PEN; ii) su privatización *in toto*; iii) su dependencia directa de la Jefatura de Gabinete de Ministros (una opción que resultó muy efímera); y iv) su “retorno” a Economía para ser puesta en manos de no especialistas (que se presentaron en público, como impulsores de ambiciosos y vagos proyectos de transformación).

Las múltiples variantes de los últimos años de los ‘90 no han apuntado a la puesta en marcha de los cambios indispensables: el restablecimiento de la credibilidad de la administración tributaria nacional; el fin de las interferencias sobre su gestión provenientes de otras áreas del Ejecutivo; una adecuada coordinación con el área del gobierno responsable de la normativa tributaria (la Subsecretaría de Ingresos Públicos, también dependiente de Economía); la movilización de esfuerzos en amplias áreas del Ejecutivo (y de los restantes poderes del gobierno nacional), necesarios para asegurar los servicios externos y las vinculaciones eficaces para la correcta operación de la AFIP; ni una adecuada coordinación federal.

4.3. La crisis de la gestión del “día a día” (y una total carencia de planeamiento)

La fusión de la Aduana y la DGI en la AFIP (1996/97) fue una consecuencia “no planeada” del colapso de la Aduana, cuya organización fue incapaz de gestionar la multiplicación del comercio exterior en los años precedentes (por 3 en 1990-1996, con las importaciones creciendo 6 veces durante el mismo período). La DGI fue muy exigida, a su vez, por esta fusión que siguió a un quinquenio de enorme esfuerzo recaudatorio (en términos de PIB, la recaudación nacional creció un 60 % desde el promedio de 1975-1989 hasta la del período 1993-1998).

Durante la Convertibilidad las conducciones de la DGI/AFIP han durado, en promedio, dos años y medio cada una. El mismo tiempo promedio que las de los 15 años precedentes (1975-1989), caracterizados por

una gran inestabilidad política y económica. Pero en los 28 meses de crisis final -diciembre 1999 a abril 2002- el promedio de sobrevivencia de sus responsables se redujo a 7 meses (28 : 4), un lapso inferior al cuarto del que fue característico de los 25 años precedentes.

El “retiro voluntario” de personal que se impulsó en el año 2000 -llevó a que perdiese alrededor del 12 % de sus cuadros más capacitados- y el “ajuste de caja” al que fue sometida desde el comienzo de la crisis (1998) y hasta 2002 -sin debida cuenta de la excepcionalidad de su situación, tanto por la historia previa como por el carácter de sus tareas de recaudación, y en plena emergencia fiscal- terminaron por llevar a la organización a una situación de semiparálisis. El “clima” que se generó en su interior en ese período combinó el desconcierto con la extrema irritación entre sus funcionarios y la imagen externa que terminó imponiéndose fue la de la fácil desfiabilidad del organismo por parte de los contribuyentes, en un contexto económico y político de obvio desincentivo a su cumplimiento.

La AFIP no ha dispuesto en ese período la dotación presupuestaria mínima necesaria para asegurar la racional explotación de su “capital hundido” (su personal de fiscalización, el dedicado a la atención de los contribuyentes, a capacitación y difusión, y otros). Si no se podían comunicar los vencimientos impositivos porque no había recursos para publicidad, ni el personal de fiscalización era debidamente aprovechado porque “no hay plata para viáticos”, ni se hace capacitación básica ni gerencial, resultaba evidente que la AFIP estaba desaprovechando (y consumiendo) su “capital hundido” y, lo que es tanto o más grave, su muy debilitado crédito institucional. En tales circunstancias, tendió a ensancharse la “brecha de conocimientos y operatividad” que la separaba de los grandes contribuyentes (personales y empresarios) y, en consecuencia, la brecha de evasión.

5. Los avances de la última década

5.1. El contexto macroeconómico y las políticas sectoriales

Los desarrollos macroeconómicos impulsados por el “gobierno de transición” durante 2002-2003 y desde mediados de 2003, por la primera y la segunda administraciones elegidas por el voto de los ciudadanos después del derrumbe del año 2001 han sido -más allá de los errores cometidos- notablemente eficaces para asegurar una recuperación económica sostenida; una notable mejora del nivel, la calidad y la retribución del empleo; una gran disminución de los niveles de pobreza e indigencia y, además, una mejora significativa en la distribución de los ingresos (Gaggero y Grasso, 2005). En sólo tres años, se alcanzaron

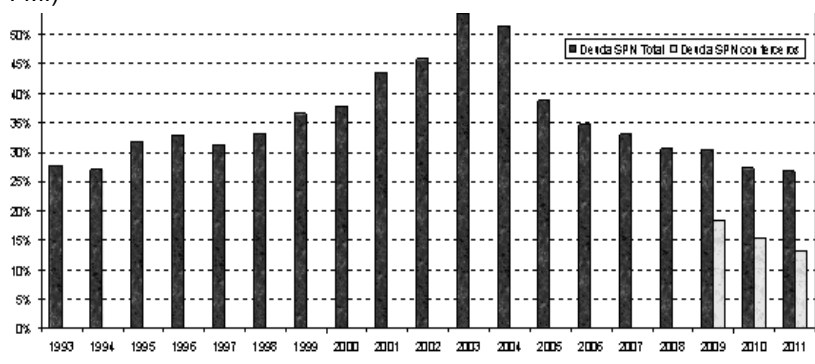
los niveles de actividad económica previos a la *debacle* y hacia el bicentenario de su nacimiento como nación (2010). La Argentina pudo mostrar una situación laboral más parecida a la predominante un cuarto de siglo atrás que a la heredada de la caída de 2001. Sin embargo, completado el período de recuperación, el ritmo de crecimiento -que ha sido de tipo “asiático”, en promedio, durante los últimos 8 años- y la creación de empleos dependerán, en buena medida, del dinamismo y el perfil de la inversión. En el mejor de los escenarios imaginables resultará difícil que se puedan mantener las tasas de crecimiento así como las elasticidades empleo-producto alcanzados en el pasado inmediato.

Las claves de los desarrollos macroeconómicos del período 2002-2007 han sido:

- i) el “sinceramiento” del nivel del tipo de cambio, el sostén posterior de uno alto y competitivo y -lo que resultaba en especial importante- la emisión de señales creíbles acerca de la continuidad de esta política cambiaria en el largo plazo;
- ii) la adopción de políticas fiscales y monetarias prudentes, consistentes con esa política cambiaria;
- iii) una negociación inédita con los tenedores de bonos públicos en *default* y el FMI que permitió arribar a una reestructuración muy conveniente de la deuda privada externa y luego -al negarse las autoridades a aceptar recetas de política que pudieran comprometer la recuperación económica, los objetivos de recomposición social y la sustentabilidad de la deuda en un horizonte de mediano y largo plazo- la cancelación de la deuda con el FMI y la liberación de su “tutela” (ver **gráfico N° 3**; Eggers, 2012);
- iv) un firme compromiso, hasta el momento cumplido, de no volver a caer en los clásicos ciclos de endeudamiento público que tanto daño han acarreado en el pasado (expresado como voluntad de no permitir el aumento del nivel de endeudamiento neto posterior al logrado como consecuencia del proceso de reestructuración y de asegurar una persistente caída futura del ratio deuda pública/PIB); y, en general,
- v) la adopción de enfoques de política heterodoxos, bastante alejados de la ortodoxia predominante durante la década de los '90, que apuntan al desarrollo productivo, la expansión y diversificación de la exportaciones y, en una medida más limitada, hacia una mayor equidad social.

Ahora bien, luego de esta breve referencia a los desarrollos de política de la primera etapa de la posconvertibilidad, podía imaginarse un escenario macroeconómico ideal para los años siguientes, como un

Gráfico N° 3. Evolución de la deuda del sector público nacional (*) 1993-2011 en % del PIB medido en paridad de poder adquisitivo (estimación del FMI)



(*) Incluye deuda no presentada a los canjes 2005-2010

marco de referencia conveniente para el diseño de la gran reforma tributaria pendiente en el país, que tuviese las siguientes notas:

1) La continuidad de la política de tipo de cambio alto y sostenido, con un muy gradual descenso de su valor real hasta un nivel de estabilidad de mediano y largo plazo sustancialmente mayor que el de la última década (Frenkel, 2005). Fue desafiada por un proceso de persistente inflación durante el último quinquenio (2007-2012);

2) Una política monetaria que atendiese a la necesidad de mantener una razonable estabilidad del nivel de precios y cuidase de no desatender -al mismo tiempo- el indispensable estímulo a la producción y la creación de empleo (Abeles y Borzel, 2004). Una reciente y crucial reforma de la Carta Orgánica del Banco Central (BCRA) apunta a atender simultáneamente a los tres objetivos señalados (como lo establece la normativa de la FED de EUA) pero no ha sido resuelto aún el problema de la necesaria coordinación y consistencia de la política macroeconómica entre el BCRA y el ministerio de Economía;

3) De modo complementario la política fiscal debía asegurar, durante un largo tiempo, un *superávit* que permitiese afrontar a la vez las necesidades fiscales internas y los pagos de los servicios de la deuda en condiciones de difícil -e inconveniente, debido a sus costos y condicionamientos-, acceso al financiamiento externo. Durante los últimos años, el excedente fiscal ha desaparecido en forma paralela con el estrechamiento del excedente externo, cerrándose el virtuoso ciclo previo denominado “de los superávits gemelos” (fiscal y externo).

4) Alcanzada muy rápidamente la recuperación en el nivel de actividad, debía apuntarse a un proceso de desarrollo basado sobre actividades generadoras de mayor valor agregado, con alta generación de empleo de calidad y asentadas sobre un creciente nivel de inversiones (de no menos del 25 % del PIB) con una estructura con mayor predominio del componente maquinaria y equipo (a costa de la construcción residencial), y con una mayor participación de las exportaciones en el producto. Si bien el nivel de inversiones ha sido alto, en comparación con la experiencia previa, su estructura no resulta la ideal, se han registrado carencias en las políticas sectoriales a favor de la industria del tipo requerido y se han presentado serios cuellos de botella como consecuencia de algunos errores estratégicos y ausencia de planeamiento (por ejemplo, en los sectores energético y del transporte).

5.2. Avances en política fiscal y justicia social (y claroscuros recientes)

En el plano fiscal, el progreso en los ingresos resultante de la recuperación económica y de la ampliación del rol de los tributos “extraordinarios” -junto con una prudente administración del gasto público, que sufrió una importante caída en términos reales como consecuencia de la propia crisis- aseguraron muy rápidamente un nivel de excedentes superior al necesario. Para mantener el servicio de la deuda pública regularizada, cancelar los vencimientos con los organismos multilaterales e -incluso- constituir reservas para el momento en que comenzase el servicio de la deuda reestructurada.

El “ajuste fiscal consolidado” logrado durante los primeros años fue de una magnitud del orden de los 5 puntos de PIB. Se pasó de un déficit primario consolidado algo superior a 1 punto de PIB a un excedente promedio de 4 puntos durante el bienio 2003-04 (que luego se mantuvo alto hasta 2007). El nivel alcanzado en ese bienio por los recursos “extraordinarios” antes mencionados -del orden anual promedio de 4,0 puntos del PIB, integrado por 2,4 puntos de PIB correspondientes a las retenciones sobre las exportaciones y 1,6 al impuesto a los débitos y créditos bancarios- ha resultado similar al orden de magnitud del superávit fiscal promedio logrado en el mismo período. La evolución de estos recursos durante el período 2000-2004 explica más del 80% de la mejora de la recaudación a cargo de la administración nacional (medida en términos de PIB) y la mayor parte del ajuste fiscal antes mencionado.

Los ingresos tributarios y previsionales consolidados -los que incluyen la recaudación de las jurisdicciones subnacionales- eran de algo más de 21 puntos de PIB en 2001 y ascendieron a 26 puntos del PIB en 2004. Por último, los recursos totales consolidados -que comprenden además

el rubro “otros ingresos”, no tributarios ni previsionales- crecieron desde un 23,7 a 28,9 puntos de PIB en el mismo período. Como se ve, lo sustancial del ajuste fiscal de 5 puntos más arriba mencionado se explica por el progreso de la recaudación tributaria nacional.

Durante el mismo período, la estructura de los ingresos tributarios y previsionales consolidados cambió significativamente: los tributos sobre las rentas (incluidas las retenciones sobre las exportaciones) y los patrimonios aumentaron su peso en el total desde alrededor del 25% hasta el 33%, mientras que los tributos internos sobre los consumos y las transacciones (incluido el “impuesto al cheque”) disminuyeron su participación desde alrededor del 53% hasta el orden del 50 por ciento. Las restantes cargas (incluidas las previsionales como rubro principal) también cayeron desde el 22% hasta el 17 por ciento. Resulta obvio que esta tendencia ha atenuado de un modo parcial -y en el largo plazo difícil de sostener, debido a la “provisoriedad” de ingresos que aportan las “retenciones” sobre las exportaciones- la regresividad del sistema tributario argentino.

Se han realizado entonces algunas reformas normativas positivas de relevancia en el sistema tributario que se han apoyado, en gran medida, en la creación de impuestos extraordinarios (no tradicionales). Los derechos sobre las exportaciones son los principales; aportaron mayor progresividad, porque gravan las ganancias extraordinarias de las exportaciones en un período de precios internacionales favorables para las *commodities* que produce la Argentina y un tipo de cambio relativamente alto (hasta que la alta inflación comenzó a erosionarlo, durante los últimos años). Ha sido fuerte su aporte, que en rigor debe sumarse a la recaudación adicional que provee el impuesto a las ganancias -como consecuencia del fuerte ritmo de crecimiento económico y los altos márgenes que beneficiaron a las empresas durante la última década- para completar el peso de la imposición sobre las ganancias “en sentido amplio”. Los tributos sobre el consumo también resultaron dinamizados por el aumento de la ocupación, los salarios reales, las transferencias a los sectores más pobres de la sociedad y la gran extensión -en cantidad de beneficiarios y valor real de las prestaciones- de las asignaciones previsionales.

En el capítulo de los recursos previsionales también se han sumado transformaciones estructurales necesarias -la principal es la “reestatización” del sistema provisional- y avances sustanciales en los ingresos.

Subsisten sin embargo, en el caso del impuesto a las ganancias de las personas, las desgravaciones que benefician a los ingresos de los más ricos. Vale decir, el *decil* y en especial el *centil* superiores de la escala de ingresos (el diez y el uno por ciento más afortunados de la población,

respectivamente). Este segmento social logra poner su patrimonio y la mayor parte de sus flujos de ingreso “a buen resguardo” -a cubierto de la acción fiscal- a partir de una eficaz gestión que aprovecha las graves fallas en la legislación y en la administración tributarias, en un contexto global que facilita sus maniobras.

Por otra parte, la estructura del gasto público consolidado no parece mostrar aún en la Argentina un sesgo progresivo suficiente para avanzar hacia una mayor equidad al ritmo que la mayor parte de la sociedad parece reclamar, para asegurar -a la vez- la estabilidad en el tiempo de los progresos alcanzados. Esto a pesar del aumento sustancial del nivel del gasto estatal: unos 12 puntos de PIB en los últimos años, lo que nos ha acercado en este punto al Brasil.

Las razones de las limitaciones distributivas de la presente asignación del gasto público se deben principalmente a:

1) El peso de los servicios de la deuda externa; a pesar de la fuerte quita y las adecuadas condiciones obtenidas por el país en un muy exitoso proceso de renegociación y la adecuada política de “desendeudamiento” posterior, mantenida “a rajatabla”.

2) Las abultadas transferencias a empresas privadas y los subsidios orientados a sectores sociales que no los necesitan (que están hoy en un todavía lento proceso de “desarme”).

3) Las ineficiencias y “filtraciones” en la inversión pública.

4) El limitado alcance e insuficiente “progresividad” en el suministro de “bienes públicos”, aun después de alcanzarse altos niveles de gasto en términos de PIB (por ejemplo, en los casos de educación y salud).

5) La baja eficiencia general del aparato de gestión estatal (y también las limitaciones en el funcionamiento de los tres poderes del Estado, en el nivel político); y

6) Las propias debilidades y “desvíos” en la gestión de los programas sociales.

Las ya mencionadas reformas previsionales de los últimos años, que han culminado en la recuperación de la gestión pública del sistema, y la “Asignación Universal por Hijo” (AUH) establecida después, constituyen a nuestro juicio -junto con la estrategia de reducción de la deuda pública- las más importantes transformaciones recientes que van en el sentido correcto.

Según un reciente estudio (Gaggero y Rossignolo, 2011) en 2010 el 30% de la población, la más pobre del país, recibió un beneficio neto de \$ 100 mil millones (unos US\$ 36.000 millones de entonces) como consecuencia de la recaudación tributaria y de la inversión social del

Presupuesto Nacional de ese año. En sentido inverso, y por las mismas dos razones, el 30% más rico debió restar de sus ingresos un total de \$ 147.800 millones (alrededor de US\$ 40.000 millones) debido a la acción fiscal.

La evolución de la equidad, medida antes de la acción fiscal, marcó un camino ascendente en los últimos años en Argentina. La brecha de ingresos entre el decil 10 (el más rico) y el decil 1 (el más pobre) se redujo de 43,1 veces en 1998 a 29,9 veces en el año del Bi-centenario (2010). Por otra parte, los cambios en el área fiscal mejoraron también su efecto distributivo. La estructura tributaria resultaba regresiva en los años noventa, como vimos, mientras que actualmente lo es menos. Y lo es lo más significativo desde el punto de vista de la equidad, la evolución de la composición de los gastos presupuestarios de la última década benefició en mayor medida a los sectores populares.

En 2010 la participación en el presupuesto público de los gastos progresivos y que se aplican de modo más concentrado en los tramos de ingresos más bajos resultó mucho mayor que en 1998. Por ejemplo, el gasto en educación básica aumentó del 2,9% al 4,4% del PIB, mientras que en salud creció del 4,6% del PIB al 6,3%, y en asignaciones familiares se duplicó, pasando del 0,6% al 1,2% del PIB. Cabe recordar que 2010 fue el primer año de aplicación plena de la Asignación Universal por Hijo (AUH), que tuvo un fuerte impacto sobre las clases populares.

La evolución del *índice de Gini* -un modo de medir la desigualdad por el cual los resultados más cercanos al 1 muestran el peor escenario posible y los más próximos a cero el más equitativo- también revela la fuerte influencia positiva que ha tenido la acción del Estado. Mientras que en el escenario prefiscal (el de la distribución “primaria”) de 2010 este índice ascendió hasta los 0,479 puntos, un nivel apenas inferior al de la década previa, luego del impacto de los gastos públicos y los tributos (vale decir, como consecuencia de la distribución “secundaria”) habría descendido de modo significativo, hasta el valor de 0,288.

De todos modos, mucho queda por hacer para darle al sistema fiscal argentino la necesaria sustentabilidad en el tiempo, mayor eficacia en la gestión (en particular, la necesaria frente a los ciclos económicos), mayor equidad, una más alta eficiencia de cara a las necesidades de los sectores productivos y mayor equilibrio federal (“Voces en el Fénix”, 2012 a y b).

En cuanto a la marcha de la administración tributaria nacional, resultan notables los contrastes entre la crítica situación interna que la AFIP mostraba una década atrás -en el crítico entorno económico y político-institucional de la época- con los positivos desarrollos de los últimos años (en particular, los del período 2002-2007). Las “asignaturas pen-

dientes” no son menores, aunque un proceso de cambio progresivo sólo puede concebirse a través de los largos plazos de maduración del proceso de ejecución de adecuados y sucesivos planes estratégicos. Algunos cambios verificados durante los últimos años (después del año 2007) en el organismo nacional plantean, sin embargo, el riesgo de un “retorno al pasado”: a los períodos de gran “volatilidad” en sus conducciones, de pérdida de profesionalidad e independencia en sus más altos cuadros y de la necesaria “distancia” de las vicisitudes político-partidarias, con el consiguiente debilitamiento de la gestión. Todas ellas cuestiones que parecían haber sido previamente superadas. Los sucesos más preocupantes han sido, sin embargo, los que -hace ya 4 años- han supuesto la virtual repetición de los acontecidos a mediados de los ‘90 descriptos en la sección precedente referida a la gestión tributaria nacional (la interferencia política en procesos de persecución de evasores poderosos y el desemboque en moratorias y blanqueos a su favor). La repetición de este tipo de sucesos pone de resalto cierta continuidad cultural-político-institucional a favor de cursos de acción contraindicados, en diversos contextos políticos y regímenes de política económica.

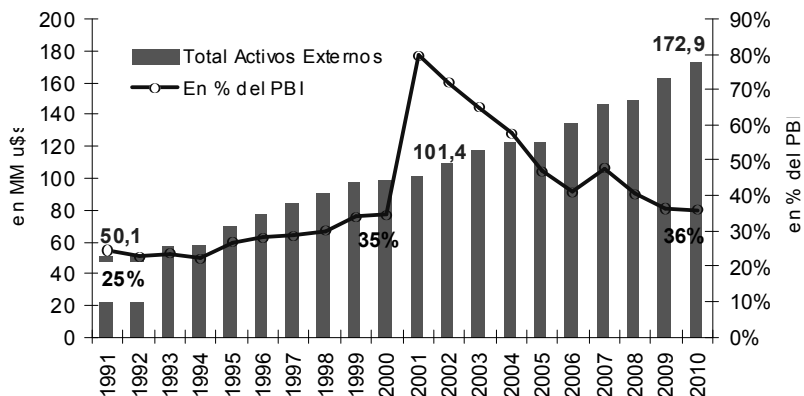
6. La continuidad de la “fuga de capitales”: un severo y complejo problema

El sector empresario y las personas más ricas comenzaron sus prácticas de dolarización de activos y “fuga de capitales” en la Argentina hacia la década de 1950 -durante el “primer peronismo”- pero recién ganaron escala y se hicieron permanentes a principios de la década de 1970 (antes y durante el tercer gobierno de Perón). Al comienzo del período de la convertibilidad los activos externos de residentes argentinos eran del orden del 25% del PIB. Durante la década de los ‘90, el sector privado argentino duplicó su tenencia de activos externos: éstos ascendieron desde 50.000 a 100.000 millones de dólares (desde 1991 a 2001), representando el 35% del PIB al momento del derrumbe del régimen de convertibilidad (**gráfico N° 4**; Castiñeira, 2012).

La situación de los años recientes no es muy distinta. La cartera de activos externos del sector privado creció a una tasa similar a la del PIB. En el año 2010 los activos totales de los residentes argentinos depositados en el exterior sumaban, según el cálculo conservador de las autoridades nacionales, unos 173 mil millones de dólares (equivalentes a un 36% del PIB).

Durante las últimas dos décadas, entre 1992 y 2010, los residentes argentinos asignaron un 2,4% del PIB de cada año a la formación de

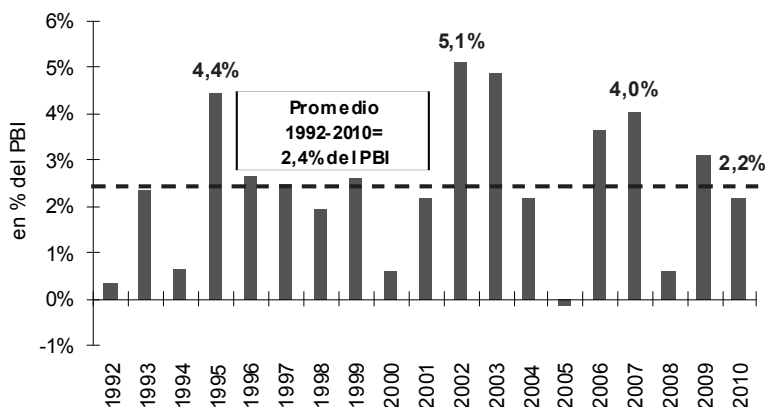
Gráfico N° 4. Activos externos del sector privado no financiero en miles de millones de dólares y % del PIB



Fuente: Econométrica S.A. sobre Mecon

activos en el exterior (ver **gráfico N° 5**). Dado que el ahorro nacional anual fue de alrededor del 22% del PIB durante el mismo período, resulta que alrededor del 11% del ahorro ha sido aplicado a la compra de activos externos. Vista de otro modo la magnitud del problema, el stock de activos externos estimado para 2010 representaba casi 8 años de ahorro nacional y casi 16 años de “fuga” (medida al ritmo promedio del período 1992-2010). Por otra parte, importa destacar que durante el primer quinquenio posterior al fin del régimen de convertibilidad se verificó

Gráfico N° 5. Variación de activos externos del sector privado no financiero % del PIB



Fuente: Econométrica S.A. sobre Mecon

en la Argentina un flujo neto de fondos entrantes de residentes, bastante significativo, que permitió -en gran medida- la financiación de la reactivación productiva en las particulares condiciones de entonces: ausencia casi total de crédito bancario interno y de financiamiento externo.

El mundo se encuentra hoy en el tembladeral de una nueva crisis muy severa de desemboque imprevisible. Lo más claro es que prácticamente todas las monedas nacionales, incluidas las otrora más poderosas, están sujetas a grandes desafíos y profunda desconfianza. En este contexto, la paradoja argentina es que su sector privado se sigue “dolarizando” -siguiendo un viejo patrón cultural pero también, en alguna medida, intentado cubrirse de las incertidumbres que suscita la perspectiva macroeconómica del país- cuando la tasa ofrecida es prácticamente nula. La situación internacional estimula, sin duda, este proceso así como las circunstancias nacionales, debidas a las omisiones y los errores de la política económica y también a la “contestación” de poderosos, aunque minoritarios, sectores disconformes. Finalmente, parece evidente que una circunstancia internacional que ha eliminado -por el momento- de la agenda relevante de los foros globales la cuestión de los “paraísos fiscales” (“secrecy jurisdictions”) y la “fuga de capitales” no brinda el horizonte adecuado que los países relativamente débiles frente a este fenómeno necesitan para actuar con chances de éxito. La importancia que estos “paraísos” tienen para el desempeño de los centros financieros hegemónicos anglosajones de Londres y Nueva York, a costa de los intereses económicos y -en particular- de la fiscalidad del resto del mundo constituye un crucial “nudo gordiano” difícil de cortar (Meinzer, 2012).

La acentuación del proceso de “fuga de capitales” que se verifica desde fines de 2011, inmediatamente después del triunfo electoral nacional de la actual presidente (con el 54% de los votos), parece tener a la vez -como fue el caso del proceso de aceleración de la “fuga” registrado a partir de 2008 y hasta principios de 2010 (Gaggero, 2010)- causas internas y externas. El presente proceso está vinculado, por un lado, con la acentuación de la crisis global y la reaparición del conocido y paradójico fenómeno de la “fuga hacia la calidad” (“flight to quality”). Por el otro, también puede explicarse en buena medida por los problemas económicos y de gestión señalados en la sección precedente.

Más allá del peso relativo que pueda asignarse a las causas externas e internas, en obvia interacción, los desafíos que se enfrentan en la Argentina en el “frente externo” no son menores. El gobierno ha concentrado sus esfuerzos, a este respecto, en tres campos de acción: 1.- el control “administrativo” de las importaciones y un simultáneo estímulo, por la misma vía, de las ventas externas; 2.- una negociación con las

corporaciones multinacionales tendiente a lograr el máximo diferimiento posible de la remisión de sus beneficios; y 3.- un cada vez más exigente control del mercado de cambios (oficial y “paralelo”). Sin embargo, la ya destacada debilidad de la normativa y gestión tributarias (ver secciones 4 y 5) suponen para el gobierno nacional flancos débiles que pueden comprometer seriamente el resultado final de las presentes políticas: las grandes corporaciones y las personas de mayor fortuna pueden usar con relativa facilidad, para eludir los señalados controles, los múltiples y tradicionales mecanismos de “fuga” que no necesitan hacer uso del mercado de cambios. Entre otros: el manejo, en mayor medida que lo usual, de los “precios de transferencia”; la “triangulación” de operaciones de comercio exterior a través de “paraísos fiscales” y, en general, la sobre y subfacturación de las mismas; y el uso indebido de instrumentos financieros, también -como en el caso de los mecanismos precedentes- con el propósito de eludir el pago de impuestos y maximizar la remisión de excedentes al exterior.

7. Breves conclusiones

7.1 El retroceso fiscal sufrido por la Argentina durante las casi tres décadas previas a la crisis de 2001-2002 ha supuesto una “anomalía” entre los países de desarrollo intermedio. Esta “anomalía” podría explicarse apelando a la teoría “cultural-institucional” acerca de las razones de la persistencia de cierta igualdad o, más bien, de la progresividad fiscal en el Occidente desarrollado. Lo ocurrido en la Argentina constituiría un proceso “cultural-institucional” inverso al verificado en el Occidente más avanzado (hasta los años ‘80, al menos). Vale decir, un curso contrario al que llevó a la construcción y consolidación del “Estado de Bienestar” en Occidente habría conducido a la Argentina a una “desestructuración” regresiva y cada vez más grave, a una involución que plantea serios interrogantes acerca de las posibilidades y condiciones requeridas para su reversión duradera.

7.2 Tal proceso ha implicado la afirmación de tendencias muy negativas -tanto en materia de normativas como de administración tributaria- que han resultado en la consolidación de muy altos niveles de evasión y elusión, vinculados de modo estrecho con severos y sostenidos drenajes de recursos a través de la “fuga de capitales”. Con la consecuente constitución de muy importantes *stocks* de activos externos por parte de residentes argentinos. Una característica singular del proceso argentino, vinculada con lo señalado, ha sido el severo deterioro de los niveles de equidad económico-social alcanzados hacia mediados del siglo XX.

7.3 A partir de la gran crisis nacional de 2001-2002 han sido adoptadas y sostenidas políticas macroeconómicas y, en particular, fiscales que han logrado revertir parcialmente algunas de las tendencias negativas consolidadas durante las décadas precedentes. Las más importantes orientaciones fiscales han sido, quizás: una sostenida política denominada “de desendeudamiento”, que ha logrado la reducción sustancial del *stock* de deuda precedente y ha evitado retornar al mercado internacional de deuda soberana; una política de aumento de la presión tributaria y el gasto público; y una política de asignación del gasto fiscal que ha aplicado una parte significativa de los recursos adicionales obtenidos a la inversión pública y la redistribución del ingreso. Como resultado de estos cambios, que ya han cumplido una década de desarrollo, el país ha ganado “grados de libertad” para definir su rumbo, aumentos sostenidos en la actividad económica, el empleo y el ingreso y, también, una importante reducción de la pobreza, la indigencia y los niveles de inequidad económico-social preexistentes. Durante el último quinquenio se han presentado, sin embargo, amenazas que -si no fuesen enfrentadas con eficacia y celeridad- podrían comprometer la sostenibilidad de los progresos alcanzados. Las principales son: el nivel sostenido de inflación, la continua declinación de la competitividad cambiaria y las debilidades que afectan a la sustentabilidad fiscal.

7.4 En relación con -y más allá de- las amenazas antes referidas queda aún mucho por hacer para darle al sistema fiscal de la Argentina la necesaria consolidación y estabilidad, mayor eficacia en la gestión (en particular, la necesaria para hacer frente a los ciclos económicos), mayor equidad, más alta eficiencia de cara a los sectores productivos y mayor equilibrio federal. Estas asignaturas pendientes requieren de reformas tributarias y presupuestarias de gran relevancia, largamente demoradas, que deberían ser encaradas con un horizonte de mediano y largo plazo (lo que plantea la conveniencia de que pudieran ser alcanzados amplios acuerdos políticos para su puesta en marcha y su sostenimiento en el tiempo).

7.5 Las graves cuestiones de la evasión tributaria y la “fuga de capitales” deberían constituir capítulos centrales del proceso de reformas necesario. Ellas demandan cambios nacionales relevantes en los planos político-cultural, institucional, normativo y gestional. Y, también, acciones decididas en los ámbitos regional (UNASUR) y global.

Bibliografía

- Abeles, Martín y Borzel, Mariano (2004), *"Metas de inflación: implicancias para el desarrollo"*, Documento de Trabajo N° 1, CEFID-AR, Buenos Aires, junio de 2004.
- Castiñeira, Ramiro (2012), *"La demanda de activos externos en Argentina"*, "Econométrica S.A.", Buenos Aires, mayo de 2012.
- Eggers, Francisco (2012), *"Deuda Pública: de la crisis al desendeudamiento"*, Revista "Voces en el Fénix", N° 13, Buenos Aires, abril de 2012.
- Frenkel, Roberto (2005), *"Crédito a largo plazo, inversión y crecimiento económico"*, ponencia presentada en las "Jornadas Monetarias y Bancarias" del Banco Central de la República Argentina, Buenos Aires, septiembre de 2005.
- Gaggero, Jorge (2002a), *"Argentina/FMI. El mejor alumno en la Picota"*, Revista "Cooperación y Desarrollo", Berlín, abril de 2002.
- Gaggero, Jorge (2002b), *"Hacia una AFIP creíble y eficaz"*, Seminario "Hacia el Plan Fénix 2", Buenos Aires, FCE-UBA, abril de 2002.
- Gaggero, Jorge y Grasso, Federico (2005), *"La cuestión tributaria en la Argentina. La historia, los desafíos del presente y una propuesta de reforma"*, Documento Técnico N° 5, CEFID-AR, Buenos Aires, julio de 2005.
- Gaggero, Jorge, Casparrino, Claudio y Libman, Emiliano (2007), *"La fuga de capitales. Historia, presente y perspectivas"*, Documento de Trabajo N° 14, CEFID-AR, Buenos Aires, mayo de 2007.
- Gaggero, Jorge (2008), *"La progresividad tributaria. Su origen, apogeo y extravío"*, Documento Técnico N° 23, CEFID-AR, Buenos Aires, diciembre de 2008.
- Gaggero, Jorge, Kupelain, Romina y Zelada, María Agustina (2010), *"La fuga de capitales II. Argentina en el escenario global (2002-2009)"*, CEFID-AR, Documento Técnico N° 29, Buenos Aires, julio de 2010.
- Gaggero, Jorge y Rossignolo, Darío (2011), *"El impacto del Presupuesto sobre la equidad (Argentina, 2010)"*, Documento de Trabajo N° 40, CEFID-AR, Buenos Aires, octubre de 2011.
- Meinzer, Markus (2012), *"El marco global pone serias restricciones a una fiscalidad de progreso"*, Revista "Voces en el Fénix", N° 13, Buenos Aires, abril de 2012.
- Revista "Voces en el Fénix" (2012 a y b), *"¿Misión Imposible?"* (N° 13) y *"El Silencio de los Inocentes"* (N° 14), "Grupo Fénix" (FCE, UBA), Buenos Aires, abril y mayo de 2012 (www.vocesenelfenix.com).
- Weber, Carolyn y Wildavsky, Aaron (1983), *"A History of Taxation and Expenditure in the Western World"*, Simon and Schuster, New York.

Análisis

Las economías regionales

Luces y sombras en un ciclo de grandes transformaciones: 1995 - 2007

*Alejandro Rofman**

El texto que publicamos es un adelanto del libro** que será editado próximamente por el Centro Cultural de la Cooperación el cual, autorizado por el autor, nos ha cedido gentilmente su Introducción.

El libro analiza las profundas transformaciones económico-sociales operadas en el territorio nacional a partir de la década de los '90, que se profundizaron con el derrumbe del modelo de Convertibilidad en tres regiones argentinas extrapampeanas.

Los cambios que se produjeron en su estructura, al afectarse los procesos productivos y los circuitos agroindustriales en sus territorios y, como extensión, el deterioro del desarrollo urbano y rural donde se desenvuelven las cadenas productivas. También aborda el análisis del proceso de globalización en el que se enmarca ese proceso económico durante el período estudiado.

* Presidente honorario del IADE, investigador del CONICET. Economista del Plan Fénix y Doctor Honoris Causa de la Universidad de Entre Ríos.

** Con la colaboración de Patricia Collado, Inés Liliana García, Natalia Millán, Osvaldo Preiss y Celia Torres.

Introducción general

Este libro abordará aspectos relevantes del desarrollo de la configuración regional de la Argentina moderna y contemporánea desde una perspectiva metodológica que hará hincapié, básicamente, en las más recientes modificaciones de dicha configuración, de modo especial, analizando la dinámica de los procesos productivos más destacados en el nivel territorial y el modo cómo el excedente económico se distribuyó entre los agentes sociales integrantes de tales procesos.

Nos interesa analizar las profundas transformaciones operadas en el espacio geográfico nacional a partir, precisamente, de los importantes cambios que en la estructura económico-social se produjeron en la última década y media, incorporando los efectos más significativos de las modificaciones introducidas a partir del derrumbe del modelo de Convertibilidad con tipo de cambio fijo, en los finales del año 2001. Es que los procesos económicos y sociales, al darse en un territorio dado, no son más que la expresión, a dicho nivel, del desarrollo histórico de una sociedad. En el caso argentino, podremos apreciar la magnitud de los cambios espaciales acaecidos desde que se consolidó, en los '90, el paradigma del capitalismo neoliberal, hasta su previsible explosión en los albores del nuevo siglo y qué perfil adquirieron los citados cambios a la luz del régimen de acumulación vigente a partir del año 2002.

A fin de lograr que esta visión territorial pueda apreciarse en toda su magnitud, en un capítulo introductorio nos referiremos al contexto internacional en el que se desarrolló la economía argentina desde principios de la década de los '90, con especial mención a aquellos procesos que tienen directa relación con los que motorizaron el desarrollo económico-social de nuestra sociedad. Así, nos centraremos sobre los fenómenos de la globalización financiera, que tuvieron y tienen especial incidencia en las graves consecuencias de nuestro endeudamiento externo, en las estrategias de vinculación con el comercio internacional, en las trabas impuestas por los países centrales para acceder a dichos mercados y en las transformaciones estructurales que el desarrollo tecnológico y los procesos de valorización y circulación del capital fueron imponiendo, desde afuera, a los países subordinados, en su conjunto, y más específicamente, a la Argentina.

El primer apartado del capítulo siguiente se encargará de explicitar aquellas características esenciales de la historia económico-social de nuestro país acontecidas en el último cuarto de siglo que se vinculan en forma estrecha con las transformaciones espaciales a detallar.

En el segundo apartado, incursionaremos en forma específica en los singulares reajustes que en el nivel territorial tuvieron lugar en el perío-

do bajo análisis. A fin de poner énfasis en lo que consideramos constituye el proceso más afectado por el cambio de modelo de desarrollo, este apartado se ocupará, en forma preferente, de la aguda crisis social que se produjo durante los '90 y que se profundizó en forma acentuada cuando el modelo se quebró en el cierre del año 2001.

Dado que los fenómenos económico-sociales más resaltantes (destrucción de las actividades productivas más débiles dentro de las cadenas o circuitos de acumulación, desempleo estructural en alza, expansión de la pobreza, inequidad creciente en la distribución del ingreso y emigración forzosa) culminan en un inédito proceso de exclusión social nos centraremos sobre la descripción de la crisis en los territorios más afectados: las regiones extrapampeanas. Para ello, seleccionamos los procesos productivos más relevantes de tres regiones argentinas, los que analizaremos desde la perspectiva del destino reservado en su capacidad de acumular y capitalizarse de los diferentes sectores sociales que se desarrollaron al interior de tales procesos.

Finalmente, como cierre del capítulo, presentaremos algunas conclusiones que permitan comprender la magnitud del fenómeno descrito y la necesaria interrelación del mismo con la dinámica de acumulación del período estudiado. Al respecto, dividiremos estas reflexiones en dos apartados consecutivos. En el primero, daremos cuenta del paulatino pero incesante proceso de deterioro en las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de las regiones extrapampeanas cuando el régimen de acumulación iniciado en 1991 se fue debilitando sensiblemente durante la década de los '90 y en el primer año de este siglo. En el segundo, haremos mención al fuerte quiebre de la situación social de los sectores populares en las diferentes regiones del país al compás del derrumbe del mal llamado modelo de Convertibilidad, en el citado mes de diciembre de 2001.

Las hipótesis centrales del estudio son:

1. El proceso de valorización del capital financiero se constituyó en el principal factor de la dinámica de acumulación de capital, en la evolución económica argentina que estaba vigente a mediados de la década de los '90 y se cerró en el año 2001. Tal proceso se basó sobre la preeminencia de la inversión especulativa por sobre el uso de los recursos financieros disponibles en la producción de bienes y servicios destinados a satisfacer las necesidades esenciales de la población. Como era dable esperar, las estrategias asociadas con el cumplimiento de maximizar la tasa de ganancia de la aplicación del capital a la especulación financiera, a los procesos de intermediación comercial interna y externa y a los manejos lícitos e ilícitos relacionados con la Deuda Pública terminaron por agotar la capacidad de reproducción del mismo modelo de

acumulación y la burbuja así creada explotó a poco de iniciarse este siglo. En su transcurrir de alrededor de una década dejó huellas inéditas en el cuerpo social de la nación, dañando seriamente el entramado social y, especialmente, la calidad de vida de la mayoría de la población, que incluyó a las clases sociales subordinadas de la sociedad. No está de más recordar que la política económica de valorización del capital financiero, preeminente en la última década del siglo pasado, estuvo asociada con el perfil similar que observó la acumulación capitalista en la escala internacional por medio de la globalización. Además, este proceso ya reconocía antecedentes singulares cuando, hacia mediados de los '70, la dictadura militar rompe definitivamente con el régimen de acumulación capitalista estructurado sobre la base de la industrialización sustitutiva e inicia el ciclo donde el capital financiero se convierte en eje central del régimen de acumulación. Sin embargo, pese a los esfuerzos orientados hacia tal fin por la política económica del régimen militar, no se pudieron alcanzar todos sus objetivos en el lapso 1976-1983 por la resistencia social generalizada. El gobierno constitucional que sucedió a la dictadura intentó vanamente destruir los factores citados como generadores del nuevo régimen de acumulación de alto contenido especulativo y finalizó abruptamente su mandato constitucional barrido por un golpe de estado económico-financiero. Fue recién luego de la dolorosa circunstancia de la hiperinflación, de los saqueos y de la renuncia anticipada del Dr. Raúl Alfonsín, que se afirmó, en el poder político nacional, con el nuevo gobierno electo en 1989, una estrategia firme de adhesión a los principios predominantes en el escenario internacional de posicionar al capital financiero como el motor de la acumulación de capital.

2. La fracción del capital más concentrado, orientada a la obtención de elevadas tasas de ganancia provenientes de inversiones especulativas de corto plazo o aplicaciones de capital en nichos monopólicos u oligopólicos creados por la venta o concesionamiento de empresas públicas, fue beneficiada generosamente con ventajas provenientes de disposiciones del Estado. La acelerada entronización de un conjunto selectivo de Grandes Grupos Económicos de capital nacional y extranjero, fortalecidos por la amplia apertura comercial y financiera, supuso la paulatina degradación del anterior sistema de producción, con el consiguiente daño de sectores significativos de la pequeña y mediana empresa, asociados con la demanda del consumo nacional. Este proceso, que se fue imponiendo con altibajos desde que en 1976 la dictadura militar lo implantó a sangre y fuego, se aceleró sensiblemente desde el inicio de la década de los '90. La necesidad de disciplinar el aparato productivo y el Estado para cumplir con las exigencias de la deuda pública y adecuarse a los reclamos del sistema financiero y comercial mundial requi-

rió de un ordenamiento económico que priorizó la puntual cancelación de dicho endeudamiento por sobre cualquier otro compromiso económico, financiero o social del estado nacional. El pago estricto de la deuda pública, en particular de los intereses crecientes que devengaba, a cargo del Estado desde 1982, primaba por sobre cualquier otra obligación del estado nacional. Ello requirió de estrategias económicas favorecedoras tanto de los intereses de los acreedores como de los grupos económicos concentrados nacionales e internacionales asociados con éstos. Tales estrategias intentaron cumplimentar de modo estricto las directivas emanadas del llamado Consenso de Washington (al que aludiremos más adelante) con el que se alinearon sectores económicos asociados con el poder, cada vez más dispuestos a cumplir a rajatabla con tales premisas.

Postulamos que la profundización de la política económica inaugurada en 1991, tendió a “honrar” una Deuda Pública, mayoritariamente externa, con fundadas sospechas de ilicitud e impagable por su creciente magnitud, para lo cual se instauró la estrategia del “ajuste permanente”. Ello implicó condiciones altamente dañinas de la capacidad de subsistencia de la franja mayoritaria de agentes económicos privados pequeños y medianos y de los trabajadores afectados por las políticas contenidas en dicho modelo de ajuste. Tales políticas respondieron, estrictamente, a los principios generales emitidos por el Consenso de Washington. Entonces, no puede sorprender el hecho de que, en amplios espacios del territorio nacional, se hayan verificado fenómenos de singular caída de la actividad productiva así como la desaparición de segmentos muy significativos de la base productiva integrada por los agentes económicos que componen los sectores más débiles y subordinados de los sectores productivos.

3. Una comprensión integral de este fenómeno de polarización económica y social, de encumbramiento y concentración creciente de los menos y desaparición o debilitamiento en su posibilidad de supervivencia en el mercado capitalista de los más, no se puede comprender adecuadamente sin incorporar al análisis el proceso de globalización económico-financiero propio de esta etapa del desarrollo capitalista internacional y del cual tal fenómeno emana.

A tal efecto, postulamos que el proceso de integración creciente a los procesos específicos del modelo de desarrollo capitalista contemporáneo, en la esfera de reproducción del sistema en el nivel internacional, comúnmente denominado Globalización económico-financiera, fue un factor concurrente y acelerador de los cambios ocurridos en la estructura económica-social argentina, y de cada uno de los ámbitos territoriales en que se expresa la citada estructura.

4. La inserción específica del sistema económico-social argentino al conjunto de procesos que informan el acrecentamiento de la dinámica de globalización a partir de la caída del Muro de Berlín en 1991 devino en la creciente supremacía de las decisiones emanadas de los centros financieros mundiales y de las estrategias llevadas adelante por los Estados Unidos de América como potencia unipolar. En el nivel del continente americano, la relación cada vez más estrecha de los hacedores de la política económica y social en la Argentina con las orientaciones emanadas de quienes lideraban el proceso de valorización del capital financiero en la escala mundial tuvo un componente específico que profundizó tal alineamiento. Se trata del documento denominado Consenso de Washington, producido en el año 1991, que apuntó a formalizar las características del proceso de ajuste estructural que debían satisfacer los diferentes países del continente a fin de adaptarse a las nuevas condiciones de funcionamiento del proceso de acumulación capitalista en el nivel internacional. Este objetivo se complementaba con una segunda meta a cumplimentar por parte de los países altamente endeudados con compromisos financieros con la banca internacional y los acreedores internos de cada país. Se trataba de fijar una estrategia capaz de garantizar que todos aquellos países con un nivel de endeudamiento elevado cumplieren, de ahí en más, los plazos y modalidades de pago de tales compromisos en forma efectiva. Las directivas emanadas del Consenso (que fue el alcanzado por grandes organismos multilaterales de financiamiento y gobiernos de países "centrales") fueron muy explícitas. Incluían, entre otras medidas de aplicación inmediata, la apertura externa de la economía de tipo irrestricto tanto para operaciones comerciales como financieras. Incorporaba, además, la desregulación estatal, es decir, la eliminación de la intervención del Estado en el espacio de las transacciones en el mercado interno o como participante activo en la propiedad de empresas estratégicas para la oferta de servicios públicos o de bienes e insumos básicos para el proceso productivo general.

Postulamos que ese proceso de reacomodamiento de la política económica nacional destinado a insertarse plenamente en la estrategia del ajuste estructural dio lugar a significativos impactos sobre la estructura productiva y los fenómenos sociales asociados con ella. Así, la magnitud y la calidad del empleo, la distribución de los excedentes económicos al interior de las cadenas productivas, el proceso de concentración y centralización de la actividad económica y el perfil de las relaciones sociales dentro de dichos encadenamientos experimentaron sensibles transformaciones durante la década pasada. A ello se le agregó, como instrumento esencial para cumplir con el pago del capital y los servicios de la Deuda Pública, la determinación del tipo de cambio a un valor fijo, estable en el tiempo y subvaluado en su relación con los valores medios

prevalecientes en décadas pasadas. Tal decisión fue plenamente funcional a los objetivos de hacer menos onerosa para el fisco nacional la obligación de pagar intereses y capital de la deuda pública pero implicó la sustitución de la oferta interna por la externa en numerosos rubros constitutivos de la demanda de bienes de consumo final, intermedio y de capital, lo que resultó en la desaparición de numerosos emprendimientos pequeños y medianos de capital nacional y el consiguiente incremento del desempleo y la precarización laboral. Esta hipótesis se completa postulando que esas transformaciones debilitaron sensiblemente la capacidad negociadora de los sectores sociales de menor poder en el juego de las relaciones de mercado. El retroceso en la posibilidad de reproducir condiciones favorables de existencia a la mayoría de la población, vinculada con la pequeña producción y al empleo formal e informal, produjo importantes efectos regresivos en los respectivos tejidos productivo y social. El escenario emergente consistió en un importante descenso de los ingresos y/o remuneraciones, afectando las relaciones laborales y reduciendo fuertemente la posibilidad de captar bienes públicos por los actores sociales perjudicados. Al mismo tiempo, la estrategia de valorización financiera del capital supuso alentar el alza de las tasas de interés en términos reales en forma desmedida, para atraer capitales líquidos especulativos del exterior y otorgarles, por ley, un seguro de cambio a través del valor fijo de la relación peso-dólar, perdurable en el tiempo. Ello supuso la vigencia de tasas de interés activas muy elevadas a los tomadores de crédito formal, lo que dificultó el desenvolvimiento normal de los pequeños y medianos emprendimientos productivos y descartó que los agentes económicos respectivos pudieran afrontar los necesarios procesos de reconversión técnica para hacer frente a la nueva situación de competencia nacional e internacional.

5. La quinta hipótesis central del estudio se refiere a la emergencia de un nuevo escenario económico a partir del derrumbe del esquema de tipo de cambio fijo que en su momento sancionó la llamada ley de Convertibilidad, a fines del año 2001 e inicios de 2002.

Dicho derrumbe resultó en una modificación sustancial del tipo de cambio que, en una primera fase, llevó la nueva relación cambiaria, tras una fuerte devaluación del peso, a un incremento del valor del dólar de más del 250% con respecto al vigente en el período de la Convertibilidad. Hacia fines del año 2002 y, desde entonces, tal relación disminuyó, para llegar a una tasa cambiaria que se movió en torno de los tres pesos por una unidad de moneda estadounidense, hasta el cierre del período bajo análisis.

Entre tanto, y en su etapa inicial, la política económica nacional no varió sustancialmente de la vigente hasta fines del año 2001, aunque

paulatinamente fue exhibiendo aspectos propios de un nuevo modelo de acumulación con perfiles netamente diferenciados del que le precedió. Ello no supuso la desaparición de todos los condicionantes legales e institucionales que fueron los fundamentos del ciclo económico-financiero anterior. Pero, sin duda, se modificó de modo sustancial el perfil de dicho modelo. Diversos fenómenos condicionaron fuertemente el desenvolvimiento de la política económica posterior a la devaluación y a la declaratoria del cese del cumplimiento de los pagos de la Deuda Pública global, resuelta por el poder ejecutivo nacional a fines del año 2001.

El Estado debió afrontar una acentuada crisis social, que agudizó la que ya había manifestado signos evidentes entre 1999 y el año 2001. Tal fenómeno se produjo debido al fuerte impulso al alza de los precios internos de resultados del singular incremento del tipo de cambio fijo y atrasado. Implicó, por otra parte, una caída significativa del ingreso real del empleo formal e informal y de los productores vinculados con la demanda del consumo nacional. Esta sería disminución de la capacidad de compra de la mayoría de la población contrajo de modo acentuado el consumo de bienes y servicios y, consecuentemente, el nivel de su oferta.

Dos fenómenos muy críticos se generaron. El alza en los precios de los bienes-salario (base del consumo de alimentos de la población) no pudo ser amortiguada en velocidad y magnitud por ingresos compensatorios, ya sea del mismo sector privado -muy afectado por la recesión- como del Estado, debilitado en sus finanzas precisamente por la caída de la actividad productiva. Así se generó un círculo regresivo y perverso: alza desmedida de los precios en un corto plazo (enero-junio de 2002), lo que supuso reducción del ingreso real de los consumidores. A ello se le agregó la reducción de la actividad productiva y una fuerte onda recesiva, acompañada de masivos despidos en el sector privado. Así, se generó un adicional impulso al fenómeno recesivo con sus inmediatas consecuencias sobre el nivel del empleo. Los ingresos reales en baja y la disminución de los puestos de trabajo dispararon los índices de pobreza e indigencia. El Estado, sin herramientas aptas disponibles para paliar los efectos de la crisis económico-social, recién pudo reaccionar en los últimos meses de 2002, con la puesta en marcha de planes masivos de ayuda social, que tardaron lógicamente en implementarse y que supusieron subsidios por montos insuficientes para que millones de personas pudieran afrontar sus pérdidas de ingreso y/o empleo.

La situación de carencia social impactó tanto en los espacios sociales más débiles (trabajadores activos y pasivos, desocupados y subemple-

ados y pequeños productores urbanos) como en las regiones donde los productores rurales subsistenciales constituían segmentos de población muy significativos.

Es recién a principios del año 2003 que se visualiza un proceso de recuperación de la producción, una lenta pero ascendente evolución de la actividad bancaria y las primeras evidencias de una caída del desempleo y el subempleo y de las muy elevadas tasas de pobreza e indigencia por ingresos, que habían llegado a más del 50% de la población, en el primer aspecto, y a casi el 30 % del total de los habitantes de la Argentina, en el segundo.

Desde entonces, hasta el cierre de 2007, que es donde se cierra nuestro estudio, se ha producido una franca expansión del PIB, con tasas anuales para el tramo 2003 hasta el año arriba citado de entre el 8,5 % y el 9,5 % de incremento. Al mismo tiempo, los indicadores de pobreza e indigencia descendieron, hacia finales de 2007, a valores que suponen una reducción del orden del 50 % en el caso de la pobreza y del 80 % en el caso de la indigencia sobre los valores muy elevados del comienzo del período analizado. La reactivación productiva impulsó el crecimiento del empleo, llevando la tasa de desocupación a valores en torno del 10 % así como mejorando los indicadores de distribución del ingreso.

El “derrame” del mayor nivel de crecimiento económico ininterrumpido en la historia moderna y contemporánea argentina, luego del fuerte retroceso de fines de la década anterior y principios de ésta, con ser importante, ha dejado marcas muy fuertes en el tejido social argentino, mucho más intensas y advertibles en el interior más rezagado del país.

Los indigentes aún sumaban, al concluir el año 2007, alrededor de 3 millones de habitantes. El desempleo abarcaba casi 2 millones, el trabajo no registrado llegaba a una cifra en torno a las cinco millones de personas en relación de dependencia, con un porcentaje del 41,6 % de los asalariados.

El panorama se agudiza cuando se atiende a los datos de las provincias periféricas del país, con el habitual incremento de pobreza e indigencia para los menores de edad, con la carencia de empleo digno para segmentos muy importantes (y más numerosos en proporción al empleo total) en zonas extensas del norte y el oeste y cuando el nivel de oferta de bienes públicos desciende en calidad y en cantidad en relación con los promedios nacionales. Es decir, pese a que la situación social global experimentó una notable mejoría en todo el territorio nacional, ese promedio mostró signos de seria debilidad en las zonas más atrasadas relativamente en su nivel de desarrollo económico y afectó particularmente a aquellos sectores que no estuvieron en condiciones de partici-

par plenamente de los beneficios del creciente proceso de reactivación productiva. Si se realiza un análisis detallado, por cada sistema productivo regional, será posible identificar a los que quedaron parcial o totalmente fuera del proceso, investigar las causas de tal situación desfavorable y formular propuestas específicas para saldar la brecha que los separa de los segmentos sociales más integrados. A tal propósito nos dedicaremos más adelante.

En segundo término, el Estado se encontró con la urgencia y necesidad de hacer frente a la recomposición de sus relaciones con los tenedores de la Deuda Pública, instalados en una mayor proporción fuera del territorio nacional. La declaración de convocatoria de acreedores de fines de diciembre de 2001 ("default" en la jerga utilizada desde entonces) dejó al desnudo la incapacidad del Estado para hacer frente a dichos compromisos. Tal decisión supuso un cambio fundamental en las relaciones económicas y financieras nacionales e internacionales. El financiamiento de los persistentes déficits fiscales del Estado central y de los de jurisdicciones obligó durante la mayor parte de la década de los '90 a incrementar el endeudamiento público para hacer frente a los servicios de la Deuda. Cuando este proceso, que tuvo su pico insólito, en "ayudas" de emergencia durante el año 2001, no logró restablecer la inquietud de los mercados financieros ni detener la fuga de capitales y de divisas al exterior, devino obligadamente -en la declaración pública del 26 de diciembre de 2001- en el abandono del cumplimiento de los compromisos con los tenedores de bonos de la Deuda Pública argentina. Pero el Estado no dispuso, en el año 2002, de capacidad financiera para restablecer la normalidad en la satisfacción de los pagos de interés a los acreedores y, al mismo tiempo, estuvo demorado en articular una propuesta que tornara sustentable el futuro cumplimiento de los compromisos existentes. El cese de los pagos a los tenedores de títulos públicos solamente tenía una salida. Un arreglo con los acreedores, con una quita sustancial, se imponía como única opción para recomponer la satisfacción de las obligaciones con esos acreedores, que altamente dispersos por todo el mundo, veían a sus acreencias entrar en la categoría de dudosa recuperación por un Estado insolvente. La propuesta para normalizar las relaciones con los financiadores de la Deuda argentina y con los organismos encargados de supervisarla (en especial el Fondo Monetario Internacional) imponían la adopción de una estrategia novedosa, inédita hasta entonces, por su magnitud, en el escenario financiero internacional y que, al mismo tiempo, obtuviese aceptación por parte de dicha masa de acreedores. Todo ello si no se repudiaba una parte sustancial de la Deuda bajo el argumento (sostenido por numerosos estudios de sólida realización) de que el grueso de tal endeudamiento era ilícito y, por ende, no se lo debía pagar.

Esta asignatura pendiente se asociaba con otra circunstancia muy negativa, que afectaba al sistema bancario instalado en el país, cualesquiera fuere la procedencia del capital.

A los efectos de efectuar una última y desesperada maniobra para contener la fuga de depósitos del sistema bancario y la salida de reservas monetarias en moneda extranjera del Banco Central, en los primeros días de diciembre del año 2001 se impusieron serias limitaciones a la disponibilidad de fondos bancarios y de movimiento de divisas por parte de empresas y personas.

Esta decisión no solamente supuso una medida procíclica, en el sentido de que agudizó el proceso recesivo ante la fuerte astringencia de moneda en manos de los consumidores y los empresarios sino que también implicó una drástica disminución de los créditos al sector productivo y al consumo ante la imposibilidad de éstos de hacer frente a la amortización ordenada de los mismos. El sistema bancario se replegó, como medida precautoria, y ello acentuó la crisis económica, afectando básicamente a aquellos receptores de crédito de origen local y a los que no disponían de fondos depositados en cuentas del exterior. Por supuesto, en el sector productivo, los más perjudicados fueron los pequeños productores.

Finalmente, una resolución oficial -aún en pie- impuso retenciones (derechos de exportación) a los valores con que gran parte de los bienes transables se negocian en el mercado internacional a fin de reducir el alza de los precios internos de los mismos como resultado de la devaluación. Los productos alcanzados por la implantación de las retenciones fueron, preponderantemente, aquellos que son consumidos internamente por la población para satisfacer sus necesidades alimentarias. Dado que el salto devaluatorio suponía un ingreso adicional de dos veces el valor previamente obtenido por los exportadores de bienes-salario, si dicho incremento se trasladaba íntegramente al precio de venta en el mercado interno el ingreso real de los consumidores, en especial los de menor capacidad económica que destinan porciones significativas de sus percepciones en alimentos, iba a deteriorarse en una elevada proporción. Pese a tal decisión, igualmente se verificó un salto inflacionario de más del 40 % en los bienes y servicios en el segmento minorista y de más del 100% en el segmento mayorista del Aglomerado Gran Buenos Aires durante el año 2002. De cualquier modo, esta menor repercusión del impacto devaluatorio sobre los precios internos se produjo por un proceso de causas múltiples. Así, operó como factor desalentador de la suba de los precios la debilidad del consumo masivo, perjudicado por el deterioro del ingreso real ante el aumento del valor de la canasta familiar de bienes y servicios, la ine-

xistencia de incrementos salariales compensatorios y por la fuerte expansión del desempleo y el subempleo. La recesión instalada en el año 2002 que recién se superó a partir de 2003 obró como otro factor desalentador del consumo. Al mismo tiempo, el abandono muy lento de las restricciones al uso de los depósitos bancarios y la “pesificación” de los que se habían realizado en moneda extranjera redujo sensiblemente la liquidez en manos de los eventuales consumidores.

Esos factores de desaliento a un proceso inflacionario fuera de control -preanunciado por algunos economistas otrora defensores a ultranza del insostenible esquema de tipo de cambio fijo- no impidieron que la canasta básica de alimentos, influenciada por los bienes-salario que la componen y que mayoritariamente integran la base de nuestras exportaciones, se elevara en más del 70% al cierre del año 2006. Tales datos son esenciales para comprender el impacto sobre la capacidad de subsistencia de gran parte de los pequeños productores y los asalariados formales e informales que están incorporados a los eslabones más débiles de las respectivas cadenas productivas y que tienen en los alimentos el rubro esencial para consumir en el proceso de reproducción de su propia fuerza de trabajo.

Las retenciones a la exportación supusieron un recurso adicional inmediato para el fisco, que con ello comenzó a recomponer su situación financiera. Una tercera causa de la implantación de tal impuesto indirecto fue la voluntad del Estado de impedir que un grupo reducido de grandes agentes económicos obtuviera ganancias extraordinarias por el salto devaluatorio, proceso que no respondió a decisiones de ellos mismos, sino que se originó en una decisión política no atada al desenvolvimiento de los mercados internos.

Como necesario correlato a lo antedicho, en el marco de las principales cadenas productivas, los eslabonamientos que integran los actores sociales de menor poder y capacidad económica no obtuvieron beneficios significativos inmediatos. Sí en algún caso, lograron reconstituir sus ingresos producto de su actividad rural o urbana para, después de varios años, obtener valores positivos ellos fueron inferiores, en su mayor parte a la capacidad de recomposición de las tasas de ganancia de los agentes económicos de mayor poder. Esta afirmación es válida tanto para los productores grandes que ya venían desempeñándose en el mercado como para aquellos que se iban instalando amparados en el proteccionismo del tipo de cambio muy elevado, también estimulador de las exportaciones. Para el productor familiar, mayoritario en las cadenas productivas más destacadas, el costo de reproducción de su fuerza de trabajo resultó muy afectado por el desborde inflacionario y, en el balance final, adoleció de serias dificultades para que el incremento esperado de los ingresos le compensara el fuerte aumento de ese costo.

6. La sexta y última hipótesis de trabajo afirma que el análisis de los circuitos agroindustriales no puede limitarse a la evaluación de las variables directamente vinculadas con la producción del bien clave de dicho circuito, sino que debe integrar todos los efectos directos e indirectos que suponen el desempeño de la actividad central. De este modo, la visión deja de ser sectorial para comprender a todo el desarrollo urbano y rural, en un determinado ámbito territorial.

El territorio, o sea la región que es asiento de los diferentes encadenamientos de los circuitos, deja de ser un sujeto pasivo, meramente receptor de las actividades económicas y sociales, para convertirse en sujeto activo y protagonista del desempeño integral del todo o parte de la cadena agroindustrial. Territorio que además incluye las condiciones medioambientales que en él imperan y que regulan la vida y la producción regionales, se desarrollan diversos procesos asociados con la actividad central sectorial y que no sólo dependen de él sino que le sirven de apoyo. La provisión de infraestructura, la oferta de bienes públicos, los sistemas de comercialización, financiamiento, transporte, etc. que rodean a la actividad central, la oferta y demanda de fuerza de trabajo y sus condiciones laborales, la gestión del Estado en sus diversos niveles y marcos institucionales, la dotación de tecnología, sus cambios en el tipo y el perfil de los agentes sociales responsables de tal oferta, etc. definen los más importantes procesos estrechamente asociados con la producción sectorial propiamente dicha. Ello constituye el marco de la dinámica de desarrollo urbano-rural que se desempeña mucho más allá de la simple producción de un insumo o un producto final basado sobre dicho insumo.

Esta última conclusión nos lleva a reafirmar que tal dinámica del desarrollo territorial está fuertemente asociada con el comportamiento de los diferentes eslabonamientos en que se fragmenta la cadena agroindustrial en su relación estrecha con el entorno espacial que los aloja. A la vez que tal fenómeno tiene lugar, también se verifican una multiplicidad de relaciones sociales que vinculan a los agentes productivos insertos en los eslabonamientos con otros actores sociales asentados sobre otros territorios. Se produce así un proceso de intercambio de muy diferente contenido, entre el circuito agroindustrial y los agentes sociales que operan en cada circuito y aquellos que están localizados en otros ámbitos espaciales. De este modo, el fenómeno del desarrollo rural, en los diversos territorios específicos en que se produce, escapa a los límites de la actividad agropecuaria propiamente dicha y engloba a oferentes de servicios y demandantes de insumos y productos, a trabajadores formales e informales, al Estado local y al conjunto de acciones que, en cadena, van generando las sucesivas decisiones intervencionales entre

productores originarios de los circuitos y quienes operan, en el mismo territorio o fuera de él, en relación directa o indirecta con el mismo.

Entre los procesos a considerar se debe incluir el contexto económico-social internacional y nacional, que actúa como un regulador visible o invisible de las decisiones tomadas en el ámbito territorial local. De ahí, que hayamos iniciado el análisis de los fenómenos regionales contemporáneos en la Argentina con una visualización sintética de las principales manifestaciones de la política económica y social de la década de los '90, que impactaron, en diferente magnitud e importancia, en las acciones de los agentes económicos y sociales locales, enrolados en cada eslabón de los circuitos productivos examinados.

Tras este análisis inicial nos introducimos en una revisión del perfil del proceso de globalización económico-financiero que constituye el marco de funcionamiento de la economía mundial, a fin de reconocer los condicionamientos y limitaciones que su desarrollo impone a cada uno de los sectores sociales radicados en los espacios del territorio nacional analizado. Nos centramos sobre el escenario internacional del período bajo estudio, habida cuenta de que el proceso de globalización, en fechas más cercanas, está sufriendo fuertes impactos por una aguda crisis mundial, episodio que en términos temporales excede a la etapa analizada.

La gestión del nosotros

*István Karl**

Es posible constatar que muchos de los grupos socioproductivos de la economía social y solidaria, suelen tener dificultades en la gestión cotidiana de sus relaciones internas y en la participación, o sea en la construcción de un *nosotros*, fuerza principal de la organización colectiva y que da sentido a la autogestión.

Si bien al inicio de estos grupos está el espíritu de la cooperación y la solidaridad, luego de un tiempo de transitar -tarde o temprano- estos ideales enunciados con convicción y pasión, en la práctica muchas veces se contradicen en las interacciones grupales.

Algunos obstáculos son internos -es decir propios de los integrantes-, y otros provienen del contexto, ambos son fuentes de conflictos en la organización y la causa del desvío o el fracaso de sus propósitos iniciales.

Pero la gran pregunta que plantea el autor es *¿cómo podemos trabajar más cooperativamente?* y el tema se abordará desde la comunicación y las actitudes, con la intención de promover la reflexión crítica sobre las propias prácticas y construir o reformular nuevos acuerdos en el grupo, con el fin de mejorar la organización del trabajo y los vínculos interpersonales.

* Lic. en Psicología (UBA). Especialista en Grupos y en Gestión Social de proyectos socioeconómicos. Miembro fundador de la Red Latinoamericana de Socioeconomía Solidaria. Integrante del equipo de trabajo de Educación a Distancia del INTI. Miembro de la Red VINPAS de trabajo interdisciplinario.

*"Hemos aprendido a volar como los pájaros y
a nadar como los peces,
pero no hemos aprendido el sencillo arte de
vivir juntos como hermanos".*
Martin Luther King.

Condiciones básicas

- A. Es preciso tener un *proyecto claro* para lograr que los integrantes participen y se comprometan.

Esto se logra compartiendo explícitamente lo que cada uno opina y acordando entre todos los siguientes aspectos:

- **un proyecto en común**, que satisfaga las necesidades o problemas que quieren resolver; es lo que da sentido al agrupamiento; responde al para qué y el por qué
- **objetivos**, es el qué se quiere lograr; se expresa en metas (en tiempos y cantidad)
- **organización y acuerdos básicos**, es el cómo hacerlo (líneas de acción, con quienes, tareas, responsables, procedimientos, etc.)

Estas cuestiones hacen al sentimiento de pertenencia (identificación con el proyecto y la tarea) y a la cooperación (el trabajo conjunto hacia una misma dirección).

- B. Todas las personas que integran un grupo, necesitan del *reconocimiento y la aceptación*, o sea, sentirse escuchados y comprendidos en lo que exponen y hacen. Por lo tanto, si respetamos estas necesidades estaremos facilitando un clima de trabajo con libertad de pensar y opinar.

- C. Es muy importante si se quiere trabajar cooperativamente, que las diferencias ¡se puedan hablar! Pero para ello, es preciso tener en cuenta algunas otras *condiciones básicas* como ser:

- el *respeto por el otro* (aceptando que es semejante y a la vez diferente a uno)
- la *confianza mutua*

Estas condiciones, son como el abono que fertiliza la tierra para que crezcan las semillas que queremos que crezcan, en este caso, la cooperación entre los integrantes.

Claro que todas estas condiciones no surgen siempre espontáneamente en el grupo, más bien hay que *"cultivarlas" y cuidarlas* en forma *permanente* para hacer fuerte al grupo y su emprendimiento.

De esta forma, paso a paso, con la comunicación explícita del proyecto, el reconocimiento, la aceptación, el respeto y la confianza se llega a construir VÍNCULOS entre todos. No hay sólo un “yo”, hay un NOSOTROS una trama de la que se forma parte. En el *nosotros* hay una identidad común donde se van conociendo, aceptando y aportando para lograr un objetivo que se puede lograr juntos. A la vez, cuando hay un nosotros se genera pertenencia... y esto forma parte de la gestión.

Pero a veces estas condiciones básicas se debilitan o desaparecen en *situaciones de conflicto o crisis*.

En estas situaciones, hay *actitudes y capacidades sociales* que van a facilitar la comprensión o los acuerdos para seguir adelante. Tengamos en cuenta que *las diferencias son la mayor riqueza de los grupos*, porque amplían la perspectiva, además expresan distintas necesidades e intereses.

Actitudes y habilidades sociales

Las *actitudes y habilidades sociales* se llaman así, porque generan integración y acercamiento entre las personas. De éstas se pueden destacar:

- el apoyo mutuo
- la solidaridad
- la habilidad para comprender a los demás
- la habilidad de mantener los vínculos
- la habilidad para resolver los conflictos

Cada una de estas actitudes y habilidades requieren que estemos dispuestos interiormente a contribuir de cierta forma específica, para poder trabajar en forma cooperativa, esto es lo que queremos señalar en el siguiente cuadro:

Actitudes y habilidades sociales	→ Estar dispuestos a:
- Apoyo mutuo	→ la ayuda recíproca
- Solidaridad a comprometerse con el otro	→ comprometerse con el otro
- Comprender a los demás	→ comprender la perspectiva del otro metiéndonos en sus “zapatos”
- Mantener vínculos	→ buscar la cohesión del grupo
- Resolver conflictos	→ crear alternativas para enfrentar positivamente las diferencias

Estas actitudes y habilidades sociales, unen, enlazan, es decir generan cohesión.

El corazón de estas capacidades sociales es la **escucha abierta** y el **diálogo**, con el fin de encontrar lo que se tiene en común y lo que es mejor para todos, aceptando e integrando las diferencias.

Al respecto, es importante tener en cuenta que las bases de acuerdo y los saberes de distintas experiencias de organización, son parte del capital de un emprendimiento.

En la *escucha abierta* hay que estar con ganas de recibir sin prejuicios otro punto de vista diferente al propio.

Para el *diálogo*, no solo hay que estar dispuesto a intercambiar, sino también cambiar o ajustar las propias ideas.

En ambos casos, se debe buscar el *conocimiento sincero* y la *tolerancia* en los enfoques divergentes o puntos de vista distintos.

De todos modos, hay que tener en cuenta que siempre va a existir la tensión y el conflicto entre el individuo -por su subjetividad y necesidad de diferenciación- y el grupo que va a tender a la cohesión y a cierta homogeneización.

La gestión, no sólo es la administración de recursos y la buena planificación para lograr los resultados o metas deseadas, sino principalmente es trabajar sobre los *procesos de interacción humana y la ética de las relaciones* (cómo me relaciono con el otro diferente).

La base de todo entramado social es la cooperación y la colaboración, cuyo fundamento es la disposición hacia el otro, como sentimiento de enlace.

Las relaciones que no están fundadas sobre el **reconocimiento del otro**, no son relaciones sociales, porque se lo niega al otro como legítimo otro en la convivencia. A esto llamamos **encuentro con el otro**; es un concepto vertebral que rescata la dimensión humana de las relaciones sociales. Sin encuentro no hay lazos sociales.

Trabajo en equipo

Lo que distingue el trabajo en equipo es que el grupo humano está comprometido con los resultados -las metas que se establecieron en conjunto- y hay responsabilidad mutua compartida. Se requiere de capacidad autocrítica y pensamiento crítico en el análisis de situaciones del proceso del equipo. La interacción se basa sobre una actitud cooperativa y en las complementariedades personales y técnicas (conocimientos y habilidades). Si bien el liderazgo es compartido, hay coordi-

nación y conducción para que haya organización y cohesión. Es necesario que el equipo pueda construir una identidad propia, que lo defina y le dé consistencia al sentir, pensar y actuar.

Otras capacidades que hacen a la excelencia del trabajo son: la autodeterminación, la iniciativa, la actitud positiva, la creatividad y el deseo de superación.

Hay que tener en cuenta que el pasaje del trabajo en grupo al trabajo en equipo es un *proceso de desarrollo*.

Siempre hay que evaluar los procesos y los resultados, y tomar a estos como el producto del esfuerzo conjunto de sus integrantes. De esta forma, la organización puede obtener nuevos aprendizajes.

Aquí estamos en el punto para repasar lo dicho hasta aquí y evaluar las propias dificultades y de cómo el grupo funciona como conjunto. ¿Hay trabajo en equipo o simplemente un grupo de trabajo? ¿Cuáles son las principales dificultades personales y de funcionamiento grupal? ¿Cómo podemos mejorar?

Factores de contexto

Los *factores de contexto*, son aquellos que condicionan o moldean nuestros esquemas mentales, creencias y percepciones.

Hay que tener en cuenta que convivimos básicamente en un modelo de sociedad de *relaciones autoritarias y verticalista*. Un reflejo está en nuestra historia política: la tendencia de liderazgos y gobiernos “que supimos conseguir” de características mayormente caudillistas, presidencialistas o militaristas, cuyo efecto ha sido la reducción de espacios para la participación y el protagonismo en lo público -salvo breves períodos o situaciones muy significativas- .

Al mismo tiempo, estamos insertos en una *cultura capitalista neoliberal*, que promueve valores como el individualismo, la rivalidad, el economicismo, la práctica de las relaciones utilitarias, la confrontación en las conversaciones, etc. cuyo resultado ha sido la fragmentación y la cosificación de los vínculos sociales y en muchos casos ha llegado a la desintegración -como es el caso de los sectores mas postergados-.

Estos factores y características suelen estar “invisibles” a nuestras percepciones cotidianas, porque nuestro sentido común ha sido configurado desde nuestras experiencias educativas y lúdicas (juegos, actividades deportivas o recreativas), la persistente acción de los medios masivos de comunicación, la publicidad, los procedimientos de diversos dirigentes, las costumbres en el ámbito laboral, etc. Estas vivencias y mensajes nos dejan huellas en nuestra formación, van marcando las

representaciones no sólo en el nivel personal, sino también en lo social y cultural, que se manifiestan en las teorías (o explicaciones que nos damos), los valores, actitudes y prácticas predominantes. Por lo tanto, al estar atravesados por este sistema de ideas se nos hace muy difícil sentir, pensar y actuar desde relaciones más horizontales, cooperativas e integradoras. Pero a la vez, hay diversas experiencias que demuestran que esto es posible y que encierran nuevas posibilidades de desarrollo, como ser las cooperativas, mutuales, asociaciones vecinales, microemprendimientos o pequeñas unidades domésticas, redes de producción y comercialización conjunta -locales y regionales-, ferias francas, huertas comunitarias, mercados solidarios con moneda social propia, comunidades autoorganizadas, empresas públicas y privadas recuperadas, etc.

Desde esta perspectiva, es claro que los factores de contexto señalados están relacionados con la cultura que recorre a toda la sociedad.

Entonces parecería que los actores de estos emprendimientos nada pudieran hacer. Sin embargo, no es así. Pensar y analizar críticamente todas las facetas sobre ¿por qué estamos cómo estamos? O ¿por qué nos pasa lo que nos pasa? Es reconocer e identificar las causas para poder transformarlas, definiendo estrategias de acción según niveles de incidencia para crear otra cultura, donde se promuevan los vínculos sociales. La cultura es como el caminante que hace camino al andar por esta senda diferente.

Un paso más: además de la mirada crítica, es preciso que el sector de la economía social y solidaria se organice responsablemente y actúe en forma convergente entre todos los actores para modificar las condiciones de las relaciones sociales actuales.

Otro aspecto no menor que hace a la cultura, es transmitir los valores y prácticas del trabajo colectivo y comunitario: educando en la escuela y en espacios no formales, informando a los formadores de opinión y medios de comunicación, organizando y apoyando actividades que promuevan la solidaridad y el desarrollo comunitario. Esta cuestión, ha sido fuertemente afirmada por el movimiento cooperativo en la Declaración de la Identidad Cooperativa, a través de la práctica de los principios 5° y 7°.

Por último, solo se puede transmitir los valores del trabajo asociado y comunitario cuando esto es elegido como una forma de vida. Esta forma de vida requiere estar atento sobre los obstáculos internos que se reflejan con actitudes y comportamientos en cada una de nuestros modos de relacionarnos.

En conclusión, la *gestión del nosotros* es una construcción permanente, es aceptar el desafío de superar las diferencias y trabajar por un propósito común, es reconocer que no hay destino sin otros, es pasar de ser sujetos sujetos por los condicionamientos a sujetos activos del cambio.

A modo de conclusión (provisoria):

El principal trabajo de todo grupo (incluyo el trabajo en equipo), es abordar *la otredad*. Quiero decir ese otro diferente a mí mismo, la vivencia del extraño (ese otro) o lo que está afuera del grupo (los otros, ellos, aquellos distintos) pero que no queremos escuchar o ver, porque los sentimos como una amenaza a nuestros paradigmas. La otredad es lo opuesto a la identidad (lo idéntico), nos revela la pérdida de unidad y aparece la diversidad y la pluralidad. *La alteridad* (los otros) convoca a lo múltiple (de los deseos, pensamientos, puntos de vista, modos de hacer, etc.).

Es central que de los unos y los otros, se llegue al yo y el tú, hasta alcanzar el *nosotros*, o sea, poder construir comunidad reconociendo lo que tenemos en común y lo diferente, superando lo idéntico (en cuestión de género, ideas, prácticas, en capacidades, etc.). El nosotros es producto de *relaciones vinculantes*, cada uno está implicado con el otro -estoy hablando no sólo del *compromiso mutuo*, sino también de la necesaria *reciprocidad*-, y entre todos debe circular una actitud de *cuidado* hacia el interior del grupo y con el afuera (principio básico de auto-conservación de los sistemas).

Es claro que ciertos *estados de ánimo* como el resentimiento o la resignación no sostienen la causa por la que están juntas las personas. En cambio, la confianza, el optimismo y la aceptación del otro construyen posibilidades. Por eso le damos tanta importancia a las *emociones*, porque éstas definen actitudes, comportamientos, visiones y posibilidades que se reflejan en las conversaciones. Las emociones abren o cierran oportunidades.

*Soy más humano cuando estoy con otros.
Porque soy humano, el otro me importa.*

I.K

Bibliografía

Coleman, D. (2001), *Inteligencia emocional*, Kairos.

García Salazar, J.L. (2006), *Equinergia. La fuerza de los equipos humanos*, Trillas.

Karl, I. y otros (1998), *Hacia una gestión participativa y eficaz*, Ciccus.

Maturana, H. (2009), *Sentido de lo humano*, J.C Saez.

Pichon-Rivière, E. (1997), *El proceso grupal*, Nueva Visión.

Soriano Suriano, C. (1998), *Gestión eficaz del trabajo en equipo*, Díaz de Santos.

Actores sociales

Un 'nuevo ciclo' de protesta en la Argentina actual El accionar ciudadano contra la megaminería*

Graciela Iuorno **

*Orietta Favaro****

Las protestas sociales en la Argentina -consecuencia de la aplicación de las políticas neoliberales- han desarrollado, desde la década de los noventa, un proceso cíclico de ascenso y descenso del accionar ciudadano, sin perder continuidad en las últimas dos décadas.

Los motivos de las acciones colectivas han cambiado en el tiempo actual, como así también los rostros de los actores sociales protagonistas de ellas. Ora fueron los desocupados que cortan calles, ora los trabajadores que toman fábricas abandonadas por los patrones, ora las mujeres de obreros de empresas privatizadas que cortaron rutas, ora los vecinos que resisten a las corporaciones pasteras y mineras.

De norte a sur y de este a oeste, el país asiste, desde 2003, a un nuevo ciclo de resistencia popular que ahora se organiza en asambleas ciudadanas como espacio político con democracia directa. La ciudadanía se opone a la radicación de empresas mineras que con las tecnologías de punta vigentes, pretenden explotar los recursos naturales de provincias que no conforman el concierto de las productoras de *commodities* agrícolas, pero forman el lote de los espacios sociales que ingresarían con la megaminería al llamado desarrollo sustentable en el siglo XXI. El problema es la minería contaminante y la acción depredadora, por ello es indispensable un efectivo control por parte del Estado a través de las políticas dirigidas hacia las empresas.

* El presente trabajo forma parte de una línea de investigación en el Proyecto Temas y Problemas en la Argentina Reciente. Facultad de Humanidades- Centro de Estudios de Estado, Política y Cultura (Cehepyc)-CLACSO. Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.

** Magíster en Educación Superior Universitaria y doctoranda en la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNCPBA) gracielaiuorno@gmail.com;

*** Doctora en Historia. Universidad Nacional de La Plata, Argentina oriettafavaro@speedy.com.ar.

Las multinacionales mineras en la política neoliberal

El capitalismo en los noventa, luego de la desregulación, las privatizaciones y el ajuste, llevó a la economía argentina a su reprimerización y está imponiendo un nuevo modelo de explotación minera. El modelo actual es extractivo-exportador, basado sobre la “expropiación” de los recursos naturales no renovables para el consumo y la acumulación capitalista vigente. Esta realidad provoca conflictos ambientales, perjudica a las poblaciones más pobres cuando se realiza la minería en gran escala y a cielo abierto. Asimismo, los nuevos paradigmas tecnológicos transforman la organización de las empresas y las relaciones entre sus trabajadores, cuadros gerenciales y empresarios. Además, con el surgimiento de unidades productivas de dimensiones relativamente reducidas se replantea la resignificación de las economías de escala y se genera la formación de redes complejas entre empresas y entre éstas con el poder político y el sistema científico-tecnológico. De manera simultánea globalizan las relaciones sociales y el orden mundial (Ferrer, 1995). Desde las últimas décadas, los vecinos y ciudadanos de los espacios cordilleranos tanto latinoamericanos, en general, como argentinos en particular, se han acostumbrado a la presencia de empresas extranjeras, tales como Barrick Gold, Pacific Rim Mining, Northern Orion. Nos referimos a las compañías mineras multinacionales cuyas sedes están en Canadá y cuentan con oficinas en Gran Bretaña, Estados Unidos, Suiza y Australia.

En la Argentina, la explotación minera en gran escala -con las nuevas tecnologías- comenzó en los años noventa por parte de empresas extranjeras concesionarias, de las cuales el Estado tan sólo recibe el 3% a 5 % en carácter de regalías, que se calcula sobre la base del valor de boca de mina, a partir de una declaración jurada de la propia empresa y sin control estatal. La ley de inversiones mineras (ley 24.196), el Acuerdo Federal Minero (ley 24.228) y la ley de Protección Ambiental (ley 24.585) fueron creadas para garantizar las inversiones de las corporaciones multinacionales, beneficiadas con la exención del pago de impuestos por importaciones -desde 1994- y a las ganancias con la devolución de IVA a la exploración. La legislación nacional prohibía al propio Estado en todas sus instancias y niveles explotar por sí solo cualquier yacimiento. En contraposición, las grandes empresas internacionales gozaban de estabilidad fiscal y cambiaría por treinta años. No obstante la existencia de denuncias sobre lo engañoso del desarrollo regional vinculado con las explotaciones mineras, existen importantes perspectivas de inversión a raíz del lanzamiento del *Plan Minero Nacional* -2004- en el marco del cual el gobierno ha anunciado que *la minería se constituirá en uno de los ejes del desarrollo de la Argentina* (Prado, 2004).

El caso testigo de este 'hecho económico', lo constituye el yacimiento de oro y cobre perteneciente al estado catamarqueño, a la Universidad de Tucumán y al Estado nacional bajo la administración de la Sociedad Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD) que, desde 1992, es explotada por el consorcio multinacional suizo-canadiense¹. La Minera Alumbrera está rodeado por tres pequeñas ciudades: Santa María, Belén y Andalgalá -de entre 14.000 y 17.000 habitantes cada una de ellas-, en un semicírculo de unos 300 kilómetros de recorrido y es considerada una de las explotaciones mineras más grande del país, encontrándose entre las más importantes del mundo². En ninguno de los tres pueblos que emergen en el desierto catamarqueño, existe servicio de salud -ni público ni privado-, ni redes cloacales, ni de agua potable, red de gas para sus "clases subalternas".

El proceso de extracción del cobre y del oro consiste en dinamitar las paredes de la montaña, transformando las rocas en polvo y diluirla en soluciones ácidas que purifican el mineral -lixiviación-. La solución viscosa es nuevamente purificada por un proceso de flotación en gran escala. Los desechos son destinados a un enorme basurero a 30 km y a 120 metros de altura. El producto bruto es enviado por un mineralo-ducto que pasa por Catamarca hasta Tucumán, donde luego es transportado hasta el puerto de Santa Fe. De ahí rumbo al exterior donde es refinado, vale decir, sin incorporarle valor en la región.

La minería a 'cielo abierto' remueve la capa superficial o sobrecarga de la tierra para hacer accesibles los extensos yacimientos de mineral de baja calidad. La gran maquinaria, el uso de nuevos insumos, las cintas transportadoras y las tuberías de distribución permiten remover montañas enteras en cuestión de horas, haciendo rentable la extracción de unos gramos de oro por tonelada de material removido. Se utilizan de manera intensiva grandes cantidades de cianuro que permite recuperar el resto del oro del material removido. Por ello, para desarrollar todo este proceso los yacimientos abarcan grandes extensiones. Junto al cianuro se emplean diariamente decenas de millones de litros de agua, haciendo uso masivo de los recursos hídricos locales agotando caudales y desviando cursos en ríos y arroyos, afectando caudales

¹ El paquete accionario está constituido por la suiza Xstrata (50%) y las canadienses Goldcorp (37,5%) y Northern Orion (12,5%). La minera produce aproximadamente 23 mil toneladas de oro y 190 mil toneladas de cobre por año.

² El Bajo La Alumbrera existe desde 1970 explotada por YMAD una empresa estatal creada en 1958 que la descubrió e intentó explotarla, pero en los ochenta la decadencia de la macroeconomía nacional no lo permitió y el proyecto de explotación nacional de la mayor reserva de oro y cobre del país, fracasó. En los noventa se abrió un marco legal inmejorable para la inversión extranjera de la administración del presidente Carlos Menem y su ministro de Economía Domingo Cavallo.

y niveles en aguas freáticas³. La región circundante al yacimiento está cubierta por una lluvia ácida y nubes de polvo provocadas por la remoción de las montañas de roca, que también produce sulfuros que quedan impregnados en el aire.

Se podría argüir que “cuando un país degrada su naturaleza, transfiere al exterior una parte de excedente. Una diferencia en el grado de explotación de la naturaleza por encima de una capacidad de absorción de contaminantes, que fundamente la división internacional del trabajo será ‘subóptima’ ya que no hay ninguna correspondencia entre las ventajas naturales y objetivas de cada país y una especialización de ramas determinada por diferencias en la ‘renta ambiental’. Esta renta se genera por el ‘uso de la naturaleza’ como un bien libre. La apropiación de un bien de la naturaleza no renovable produce lo que se denomina renta minera. En este contexto, los daños ambientales como los derivados de afluentes industriales, sobreexplotación de la tierra o envenenamiento de aguas y contaminación del suelo, suelen ser considerados daños locales no necesariamente nacionales; sin embargo pueden ser transfronterizos, con lo que generan problemas internacionales (Barrera y Torres, 1995)”.

Queremos señalar que en los distintos países andinos -la Argentina, Chile, Ecuador y el Perú- en donde se ubican los emprendimientos mineros, desde hace unos años se vienen registrando acciones colectivas interclasistas e interétnicas -que conforman un colectivo social heterogéneo- con un diverso repertorio de manifestaciones de protesta frente a cuestiones clave vinculadas con los efectos negativos que producen explotaciones en los niveles humano y de la naturaleza. Por un lado, se *oponen* a la extracción indiscriminada de los recursos metálicos y la rentabilidad extraordinaria para las multinacionales, básicamente de yacimientos de cobre, plata y oro, posibilitada por las facilidades legislativa y tributaria que otorgaron los poderes: municipales, provinciales y nacional; sin retribución/redistribución alguna a las poblaciones locales donde se explotan los recursos. Por otro lado, se *preocupan* por la cuestión ambiental, es decir, la contaminación -por los químicos empleados en el proceso extractivo- de toda la región circundante, por lo que permanecerán afectados por largos años grupos humanos, cultivos, animales en las zonas de la explotación, glaciares y cerros enteros.

Nos centraremos en dos experiencias que pueden operar como casos testigo de acciones de protesta con resultados exitosos en cuanto a los

³ De acuerdo con estudios en Andalgalá (Catamarca, Argentina) las napas subterráneas alcanzan en utilización de la minería a cielo abierto, hasta 7 metros, dejando escasa posibilidad de agua para la agricultura y para los pobladores locales.

objetivos, razones/motivos e ideas subyacentes que sustentan su resistencia a la explotación minera modelo siglo XXI: Esquel (Chubut, 2003) e Ingeniero Jacobacci (Río Negro, 2005). La ciudad de Esquel, ubicada en el noroeste de la provincia en el departamento Futaleufú, del cual es cabecera, fue fundada en 1906 y posee recursos económicos importantes en la forestación, la ganadería y sobre todo en el turismo y cuenta actualmente con aproximadamente 40.000 habitantes. La localidad de Ingeniero Jacobacci, enclavada en un valle de mesetas escalonada y erigida en 1910, cuenta con una población de alrededor de 14.000 habitantes y la explotación lanar es la actividad básica de la línea sur y la principal productora ovina provincial. Por otra parte, es la zona tradicionalmente minera de la provincia donde se encuentran los yacimientos de diatomita más importante del país de los que provienen la casi totalidad de la producción nacional. Existen además yacimientos de caolín y caliza, y recientemente se inició la explotación de otros minerales (plomo, oro, plata, zinc)⁴. Recordemos que es una de las poblaciones de la nortpatagonia más afectada por las cenizas del volcán chileno Puyehue y que aún sufre sus consecuencias en la vida cotidiana y la producción lanera de la meseta. Estos productores y ciudadanos son más vulnerables a las exigencias provinciales de aceptar la instalación de las empresas mineras, iniciándose un pseudo-debate, “actos perlocucionarios”, desde agentes políticos, tras la derogación de la ley que prohibía la utilización de cianuro en la explotación del oro.

En otro lugar, nos preguntábamos ¿Estamos hoy en una nueva forma del neoliberalismo denominado acumulación por desposesión?. Es un momento de inflexión, pero con ofensiva del capital y con la capacidad para bloquear los cambios. ¿Se podrá llevar a estos territorios de las grandes transformaciones desde arriba a la resistencia desde abajo? ¿Son los nuevos territorios de dominación y resistencia? (Favaro e Luorno, 2010).

Algunas cuestiones metodológicas: las acciones colectivas

Para suerte de los historiadores del presente que necesitan inquirir acerca de los objetivos, motivos e ideas de aquellos hombres y mujeres que toman parte de las acciones directas, los petitorios, las movilizaciones, los cortes de rutas de acceso a las minas, la obturación de máquinas, etc., dejan información propia en forma de libros testimoniales, blogs en Internet, páginas web, diarios virtuales, entre otras modalidades.

⁴ Las provincias patagónicas argentinas son de norte a sur las siguientes: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y la Isla de Tierra del Fuego (1991). Las explotaciones y exploraciones mineras por empresas trasnacionales se encuentran en las cuatro provincias continentales. Ver cuadro final.

des electrónicas que nos permiten conocer la problemática y las acciones colectivas desde el punto de vista de los actores sociales y no sólo contar con la visión de la prensa escrita y los documentos públicos. A la vez que nos permite conocer a las generaciones que pertenecen, los grupos étnicos de origen, las profesiones, oficios, empleos que expresan los 'rostros de la multitud'.

Las acciones de resistencia de ambientalistas, de asambleístas, de vecinos, a la explotación de las multinacionales mineras -con la consecuente destrucción de glaciares y de las ecologías regionales, el envenenamiento de los cursos de agua con cianuro y otros químicos tóxicos y los 'desiertos' en que quedarán convertidas las zonas de explotación, cuando esas compañías se retiren luego de consumir su depredación- lejos de conformar unas acciones 'focales' o intermitentes han iniciado un ciclo en 2003 que va en constante expansión y escasa institucionalización de organizaciones locales, con redes nacionales que van delineando un movimiento social con la recuperación del ideal de la modernidad: los derechos humanos. Situación y accionar que no están exentos de conflictividad y tensiones con aquellos que aprueban la instalación de las empresas, pues ven en la explotación minera un factor de trabajo y crecimiento económico local.

Consideramos que la historia es de utilidad porque explica los motivos por el cual las acciones colectivas toman algunos rasgos -marchas callejeras, petitorios- que la distinguen de otras formas políticas, también identifica una serie de cambios económico-sociales y se centra sobre las cambiantes condiciones políticas que propician la aparición de grupos organizados y movimientos sociales (Tilly y Wood, 2010: 21).

El desarrollo de un movimiento social requiere de tres elementos: un esfuerzo público, organizado y sostenido por trasladar a las autoridades pertinentes reivindicaciones colectivas; el uso combinado de un repertorio de formas de acción política, asociaciones, reuniones públicas, procesiones, vigiliadas, peticiones, declaraciones en medios públicos y finalmente, de manifestaciones públicas y concertadas de *valor, unidad, número y compromiso* de los participantes (Tilly y Wood, 2010: 22). Algunos de ellos se encuentran presentes en nuestros casos de estudio.

Un "movimiento social" puede ser visto como sujeto particular y fenoménico y es la teoría de la "movilización de recursos" (*ressource mobilization*) la que ha cosechado la mayor parte de los adeptos y es aquella que se mantiene vigente hasta la actualidad. La diversidad de matices teórico metodológicos es muy grande, pero podemos mencionar a modo de ejemplo los siguientes autores como McAdam (1982), McCarthy (1977), Tarrow (1997), Tilly (1978, 1990, 2008), Jenkins

(1994), etc. Aquí, la preocupación gira en torno de la *organización* y de cómo los individuos reunidos en organizaciones sociales gestionan y *movilizan los recursos* de que disponen (recursos humanos, de conocimiento, económicos, etc.) para alcanzar los objetivos propuestos. El énfasis en la gestión y lo organizacional los lleva a definir un concepto clave, que es la figura del *empresario movimientista* -aquel sujeto individual o grupal que toma la iniciativa, precisamente en la organización del movimiento-. Los movimientos sociales surgen como resultado de la *acción colectiva* en un contexto que admite la existencia de conflictos y éstos, por sí solos, ya no son vistos como anormalidades del sistema. Una sociedad moderna y capitalista está atravesada por conflictos, que por sí solos no desestabilizan al sistema. El *agravio* es considerado un motor fundamental de la acción colectiva, entendiendo por tal, a toda manifestación del sistema que perjudique a individuos o grupos. Pero como los agravios y sus reacciones son resultados permanentes de las relaciones de poder y por tanto no pueden explicar la formación de movimientos; ésta depende, más bien, de cambios en los recursos con que cuentan los grupos, la organización y las oportunidades para la acción colectiva. Es decir que dado un agravio, se generará un movimiento social en tanto los individuos y los grupos cuenten con los recursos organizacionales necesarios para la formación. La movilización involucra entonces organizaciones formales burocráticas en gran escala y con propósitos definidos.

Además reconoce el conflicto, la lucha entre fracciones de clase y la confrontación entre modelos de sociedad con reclamos inmersos en relaciones sociales de antagonismos sociopolíticos y cultural-económicos con los cuales cada movimiento social interactúa, es decir el *proceso socio-histórico de movilización social*. Son viejas luchas contra la explotación en condiciones nuevas con manifestaciones renovadas de sus propias contradicciones: demandas, programa político, métodos y formas de lucha y de acción, alianzas, que definirán las tácticas y estrategias, el contexto histórico, los liderazgos, la construcción de identidad, entre otros elementos de análisis por bienes como la tierra, el trabajo, la democracia, etc. (Galafassi, 2003 y 2009) .

Entre las investigaciones desarrolladas recientemente sobre el modelo de desarrollo y las resistencias sociales, se encuentra la publicación coordinada y editada por Maristella Svampa y Mirta A. Antonelli que recoge un número significativo de análisis, explicaciones y argumentaciones de intelectuales que reflexionan críticamente el “discurso oficial” la “narrativa del desarrollo” de cara al siglo XXI, refutando las virtuosidades del desarrollo sustentable propuesta para América latina en la

etapa posneoliberal, donde los recursos no renovables ocupan la centralidad de Inuevo paradigma⁵.

Los “rostros” de la resistencia contra el agravio

“Para que siga naciendo la vida decimos NO a la minería de oro: Esquel presente”

Entre los años 2001 y 2003 organizaciones de Belén, Santa María y Andalgalá (Catamarca, Argentina) cobran fuerza en las denuncias de los daños ambientales y las sucesivas roturas del mineraloducto. El testimonio de vecinos andalgalenses sería por entonces decisivo en el plebiscito de Esquel (Chubut), (marzo de 2003) y en la extensión de una lucha hacia un escenario regional y nacional, con la formación de la Red C.A.M.A. (Comunidades Afectadas por la Minería en Argentina) primero, las experiencias de los Plenarios Ambientales del NOA, luego, y la posterior conformación y articulación de las asambleas locales en la U.A.C. (Unión de Asambleas Ciudadanas).

Por ello, cualquier intención de actualizar la legislación ambiental sectorial es entendida por las empresas mineras como un proyecto de alterar las condiciones políticas, jurídicas e institucionales que permitieron el creciente nivel de inversiones extranjeras de los últimos 10 años, y esto es fuente de preocupación con concesiones de hasta 25 y 30 años. El “mito fundante” de resistencia y dignidad de los ciudadanos esquelenses: *No a la Mina* (2003), estimuló que en distintas ciudades del país (Andalgalá, Esquel, Famatina y Tinogasta, por citar algunas de ellas) se haya proclamado abiertamente su negativa a la instalación de emprendimientos mineros en su territorio, alegando la existencia de un alto nivel de peligrosidad y una desconfianza generalizada en los controles ambientales institucionales en el nivel local, la Cámara Argentina de Empresarios Mineros ha denunciado la existencia de una campaña de desprestigio en su contra.

Ahora bien, a esta altura de nuestro relato, se hace necesario apuntar algunos elementos del hecho histórico reciente -guía y faro de la lucha antiminería a cielo abierto: el *plebiscito*, único en el país-. El 23 de marzo de 2003 se produjo un quiebre en el avance de las empresas mineras y también en el accionar de la sociedad para decidir su forma

⁵ Ver Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (eds) *Minería Transnacional, narraciones del desarrollo y resistencias sociales* (Biblos, Buenos Aires, 2009) y más recientemente la publicación de los trabajos de Machado, Svampa y otros *15 mitos y realidades de la minería transnacional en la Argentina* (Editorial El Colectivo y Ediciones Herramienta, Buenos Aires, 2011).

de desarrollo. En la ciudad chubutense de Esquel se realizó un plebiscito con un altísimo porcentaje de votos por el “no a la mina”. Ningún otro gobierno provincial permitió votaciones sobre la actividad minera y ninguna empresa aceptó someter su posible instalación a la opinión de la población. Nunca se conocieron datos estadísticos sobre el rechazo o aceptación, de la actividad minera en gran escala (Aranda, 2010).

Entre los antecedentes mineros en Chubut se encuentra la Mina Ángela. La explotación comercial del yacimiento, a cargo de una empresa británica y el grupo Garovaglio-Zorraquín S.A. se inició durante la dictadura en 1978 y se desarrolló hasta 1992. Se trata de una mina subterránea que contenía varios recursos, ubicada en el departamento Gastre de Chubut, cerca del límite con Río Negro y llegó a ser la tercera productora de oro en el país. Los dueños decidieron cerrarla, según afirmaron, por las condiciones económicas poco favorables. Ese ‘pasivo ambiental’ que quedó afecta el arroyo Maquinchao (Río Negro), es decir terminó la actividad pero se mantiene cierta degradación ambiental⁶. Otro caso de emprendimiento lo constituyen las minas Huemules norte y sur hasta que a finales de 2000, comenzó a aparecer esporádicamente en los medios de comunicación el proyecto de explotación aurífera en el Cordón Esquel sobre la cordillera de los Andes. Tras tres años de exploración y cateo de la compañía minera “El Desquite” -propiedad, de la compañía Brancote Holding con el 60% de las acciones y del grupo Bemberg como socios nacionales con el 40% restante- subsidiaria de Meridian Gold; con los estudios de prefactibilidad ambiental del grupo de investigadores universitarios y con la promoción estatal, a través de cursos sobre el desarrollo sustentable de la minería, se intenta imponer el proyecto de la megaminería a los chubutenses con la connivencia del poder político provincial y local y de organizaciones económicas privadas. En “prima facie” la idea fue tomada con expectativas por una comunidad esquelense que necesitaba que se inyectaran capitales en la zona y que la reactivación del comercio local atenuase la desocupación. Reflexionemos que la situación económica local no distaba de la nacional, con una de las pocas industrias locales, la textil Texcom, que plantaba su cierre y el consecuente temor del conjunto de familias que allí trabajaban. La cuestión minera se traslada del espacio político a la discusión ciudadana cuando se pretende reformar la Carta Orgánica municipal para incluir el tema minero.

⁶ Hasta hace poco tiempo operaban allí varias empresas, entre ellas, Petrobras, Solvay Indupa, Profértil (Repsol y la canadiense Agrium Inc) y otras multinacionales. Hoy la situación se modificó y son otras las empresas, con diferentes intereses, operando en la región. Para mayor información, ver “Apuntes sobre el cierre de Mina Angela en Chubut”, del Observatorio Petrolero Sur.

En setiembre de 2001, el intendente de Esquel daba por hecha la concreción del proyecto con el argumento de la incorporación de mano de obra local, cuando en definitiva los trabajadores y especialistas vendrían de afuera. La sociedad local comenzó a movilizarse y a expresarse, los que estaban a favor con sus argumentos y los que estaban en contra con los propios. Hasta marzo de 2003 fueron muchas las paradojas y contradicciones políticas que se sucedieron; seguramente eran el resultado de la constante improvisación política de los gobernantes, que soslayaban la verdadera falta de una política pública para el sector en las provincias patagónicas. La opinión desfavorable al proyecto se expresó en el plebiscito de carácter no vinculante por el cual el 80% de la población se opuso a la explotación de las minas de oro y plata con las nuevas tecnologías. En este contexto, las autoridades políticas de Esquel tomaron en cuenta el veredicto de los ciudadanos y optaron por suspender las operaciones. La empresa, luego de acatar los fallos judiciales, espera realizar nuevos estudios de impacto ambiental que permitan convencer a la población y a las autoridades que viabilicen la explotación a futuro. Los resultados políticos y jurídico-institucionales se expresan en la ley provincial 5001/04, que prohíbe la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera y en el Consejo Provincial del Ambiente, que zonifica el territorio provincial para la explotación de recursos mineros con la modalidad de producción autorizada para cada caso⁷.

Según análisis de académicos locales, en el sistema político local están los dirigentes que llegaron al poder encabalgados sobre los acciones de la protesta y luego, una vez allí, se dieron vuelta y fueron a foros internacionales a ofrecer el territorio a los inversionistas y ahora esperan que pasen las elecciones 2011 para derogar la ley 5.001 (Pizzolon, 2010). En la oposición política están los que fueron desplazados por ser gestión en periodo de expansión de las acciones colectivas de protesta y resistencia.

En síntesis, la descentralización territorial y municipal de la administración y gestión de los recursos naturales merece ser entendida como 'campo de conflicto' en gestación. Como punta de iceberg pone en superficie las diferentes tensiones e incertidumbres de los nuevos componentes de la 'aldea global' desde los años noventa, cuando con la reforma constitucional se transfiere el 'manejo' y control de los mismos a las provincias territoriales (Favaro e Luorno, 2010: 113).

⁷ Ver leyes en la página web gobierno de la provincia de Chubut.

Las comunidades mapuche-tehuelche también resisten

El proyecto Calcatreu fue el primero en la región en proponer el paso desde estudio hacia la etapa de explotación. La influencia del caso Esquel, el contexto político y el importante accionar de la población de Ingeniero Jacobacci y de otras localidades llevaron al rechazo del proyecto por parte del gobierno provincial. Uno de los grandes opositores es el Parlamento mapuche de Río Negro, que realizó presentaciones judiciales juntamente con los Vecinos Autoconvocados “La Pirita”. En junio de 2005 se realizó en Ingeniero Jacobacci la asamblea contra la minería del oro con uso de cianuro, organizada por los *Vecinos Autoconvocados* -espacio autónomo e independiente de reflexión y lucha- y las otras organizaciones que conforman la asamblea regional. La reunión contó con la presencia de participantes provenientes de diversos puntos de Río Negro y provincias vecinas, quienes llegaron a la localidad de la Línea Sur para debatir posturas y estrategias frente a las novedades producidas tras el rechazo del ejecutivo provincial a la explotación propuesta por la minera canadiense Aquiline Resources, en el proyecto Calcatreu. Criticaron las exenciones impositivas a mineras extranjeras y reclamaron igual trato para otros productores. Ambientalistas, campesinos, profesionales y vecinos de distintas localidades patagónicas acordaron intensificar su lucha contra la minería aurífera con utilización de sustancias tóxicas, fortalecer la defensa de la tierra y el medio ambiente y trabajar para que las economías regionales gocen de los mismos beneficios que las firmas mineras. Los logros políticos se materializan en la ley 3981/05, que prohíbe la utilización de cianuro y/o mercurio en el proceso de extracción, explotación y/o industrialización de minerales metalíferos en el marco de la ley 25.675.

En Trawn, la comunidad mapuche-tehuelche de la meseta central norte, en abril de 2010 en Gan-Gan (Chubut) planteaban: “las comunidades de la meseta seguimos defendiendo nuestros derechos. Estamos manteniendo nuestra dignidad de trabajar y autoabastecernos de lo que producimos en el campo, cuidando y protegiendo la naturaleza y todo lo que actualmente nos pertenece. Queremos que nuestros hijos se críen con la identidad de nuestro pueblo”. Los miembros de pueblos originarios exigen una consulta pública y previa información en cualquier emprendimiento que afecte el territorio. Se oponen a la megaminería a cielo abierto y a otras formas de extracción y saqueo en la meseta, que no consideran un territorio despoblado para que sea sacrificado para y por los intereses extranjeros⁸. Están favor de una minería con controles

⁸ Los nenwen son los guías espirituales del pueblo mapuche-tehuelche en comunidades como Los Pinos, Laguna Fría, El escorial, Yala Laubat, Lagunita Salada, Cerro

y esperan que haya una explotación con técnicas que permitan conservar el medio natural.

Se escucharon testimonios de ex trabajadores de empresas mineras, de integrantes de comunidades indígenas y de técnicos que expusieron en las asambleas sobre el cianuro, su uso y peligrosidad. Por ello pidieron que se beneficie a las economías regionales con las mismas exenciones impositivas de que gozan las mineras de capitales extranjeros. “Es necesario que se apliquen los mismos beneficios para que se puedan desarrollar producciones alternativas como el pórfido, la piedra laja, la cría de ovejas o el turismo, que son actividades que perduran en el tiempo y representan una gran fuente de trabajo”⁹. De la asamblea surgió la creación de una escarapela con los colores negro y amarillo que, según afirmaron, simbolizan “el oro asociado con la muerte”, que identificará a quienes luchan por el ‘no’ a la minería de oro. Se buscó unificar criterios para elaborar un documento liderado por el Consejo Asesor Indígena (CAI).

La equiparación de recursos y contactos aumenta la probabilidad de que los vecinos y grupos étnicos con intereses o denuncias concretas se unan a otras procedentes de otros sectores sociales para llevar a cabo campañas conjuntas y propicien ‘procesos de democratización’ o conduzcan al aislamiento de la política pública de las desigualdades sociales existentes.

¿Movimiento social?

La Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC)

Es interesante señalar que de acuerdo con datos de una encuesta realizada por la Consultora Aresco, siete de cada diez personas rechazan la actividad minera a cielo abierto en las provincias con esa actividad. Es la cifra que se desprende del primer registro sobre la actividad extractiva y que confirma la negativa que genera la minería en gran escala en el país. El estudio abarcó seis provincias cordilleranas y señala que sólo el 17% se mostró a favor de la actividad. Con el marco de la aprobación de la ley de protección de glaciares y la movilización soste-

Bayo, Gorro Frigio, Taquetren, entre otros parajes de la meseta patagónica. El mirador se opone al reciente hallazgo del Proyecto Minero Navidad de una perforación entubada vertiendo alrededor de 100.000 litros de agua por día desde hace más de un año, en www.puertae.blogspot.com

⁹ La comunidad articulada en organizaciones sociales de Ingeniero Jacobacci, rechazó en Asamblea Ciudadana a la minería de oro con uso de cianuro en junio de 2005, aprobándose la ley de prohibición de su utilización en la megaminería en la legislación provincial como resultado de las acciones colectivas.

nida de la *Unión de Asambleas Ciudadanas (UAC)*, un centenar de organizaciones en todo el país se movilizan¹⁰. Las UAC rechazan la megaminería por los efectos sociales, económicos y ambientales. Entre las mayores críticas sobresale el enorme consumo de agua, siempre en zonas semidesérticas, que se contamina y se vuelve irrecuperable. Las UAC coinciden, en forma unánime, en no otorgar la licencia social a las empresas mineras y, por primera vez, se aportan elementos cuantitativos a uno de los lemas de las Asambleas: "El agua vale más que el oro. No a la mina".

Desde 2008 se prevé la explotación de una nueva mina en las cumbreras que proveen de agua a toda la región del noroeste argentino, a sabiendas que la contaminación afectaría al medio ambiente y la población de tres provincias: Catamarca, Tucumán y Santiago del Estero. Este nuevo estado de cosas, provocó que los *Vecinos Autoconvocados* de Andalgalá soliciten un plebiscito, según el modelo del efectivizado en Esquel, para definir las acciones y la decisión del No a la Mina¹¹.

En el plano de la construcción de espacios de interaprendizaje y de generación de procesos político-pedagógicos de formación, destacamos la realización de encuentros que fueron clave para el fortalecimiento de la lucha: los Foros Ambientales del NOA, coorganizados por la Movida Ambiental de Termas y Pro-Eco (Termas de Río Hondo, abril de 2007; Santa María, mayo de 2007) y los Encuentros de Asambleas Socioambientales del NOA (Catamarca, abril de 2008; Tucumán, febrero de 2008; Metán, marzo de 2008; Andalgalá, junio de 2008). Las reuniones de la Unión de Asambleas Ciudadanas mantienen los encuentros en distintas ciudades del país con comisiones de trabajo y documentos de plenario. El número de organizaciones participantes se va incrementando, la propuesta de unidad busca fortalecerse y el compromiso con el medio cobra mayor fuerza.

¹⁰ La investigación afirma que existe un alto convencimiento sobre la contaminación que produce la actividad, revela que los encuestados priorizan mayoritariamente el cuidado del ambiente por sobre la posibilidad de empleo y se explicita un amplio rechazo a los beneficios impositivos que tiene la actividad. La Argentina planea la instalación de quince proyectos en el corto plazo y publicita la existencia de 400 proyectos en explotación.

¹¹ Los vecinos Autoconvocados de Andalgalá son docentes, jubilados, comerciantes, obreros de la construcción y amas de casa que aprendieron de fórmulas químicas, procesos de extracción, leyes ambientales y beneficios impositivos de que gozan las compañías. Las acciones colectivas, como marchas, escraches, petitorios, forman parte del repertorio de los actores sociales que no obedecen a intereses de clase. Las demandas son precisas y adquieren rápidamente un respaldo popular, no obstante llevan en ciernes una crítica universalista al poner en cuestión los principios técnicos, políticos y culturales de la sociedad actual.

Actualmente, en algunos foros ciudadanos, desde una perspectiva democrática social se enuncia que “las obligaciones ambientales, bajo la idea de dignidad y solidaridad ambiental, hacen aumentar el respeto a la totalidad y la interrelación del uno con el todo indivisible en su expresión de solidaridad, ya que al reconocer a los mínimos ambientales concretos, al respetar a uno se está respetando a todos, pero no cumpliendo la obligación con uno se incumple con todos. Se hace responsable al Estado a respetar al todo, porque permitiendo la desigualdad eco-social puede vulnerar los derechos por omisión, y desde esta concepción es un imperativo que su papel sea activo ... las obligaciones ambientales crean un derecho colectivo la individualización se expresa en la obligación -no en el derecho subjetivo-, pues el titular de la obligación la tiene respecto del todo, no así los derechos humanos que se tienen respecto de sí mismo, y por lo tanto al ser vulnerado uno no necesariamente se vulnera a todos, desde una perspectiva individualista (Taeli Gómez, 2011)”. Por lo tanto, el uso democrático de los recursos naturales debería tener prioridad sobre la generación de divisas y sobre los intereses económicos de los muy pocos empresarios nacionales y de los mayoritarios inversores extranjeros¹².

Las asambleas y los grupos de vecinos de todo el país se mueven en dos direcciones simultáneas: por un lado, la confluencia de resistencias al modelo extractivo, implicado en el debate en torno de la megaminería, la sojización, los desmontes, la contaminación urbana y rural, el consumismo, la matriz energética. Las acciones colectivas se siguen multiplicando con cortes de caminos a las mineras, leyes y ordenanzas contra los fungicidas y los elementos para la producción contaminantes, las acciones legales -judicialización al capital- junta de firmas, obstrucción de máquinas, intervenciones urbanas, foros, emisión de material gráfico y audiovisual. Por otro lado, la construcción de proyectos alternativos sustentables superadores al actual modelo de producción y consumo. Se reflexiona acerca de la metodología de acciones conjuntas hacia la efectivización de los reclamos y reivindicaciones asamblearias sin perder de vista las realidades locales.

Las organizaciones sociales -Vecinos autoconvocados; Asambleas vecinales, entre otras- fomenta la democratización cuando por sus programas o sus acciones amplían el espectro de los participantes en la política pública, igualándolos y levantando barreras contra las desigual-

¹² El yacimiento a disposición de la multinacional Xstrata, que firmó los primeros acuerdos en 1992 y luego de los estudios de factibilidad económica, aplicó una inversión del orden de los 1100 millones de dólares. La minera de oro comenzó a producir en 1997. La libra de cobre aumentó el 600 por ciento en 7 años - de 0,7 a 4 dólares, de 2001 a la actualidad y el oro pasó, en igual período, de 260 a 1000 dólares la onza.

dades en la política pública e incorporando unas redes de confianza (Tilly y Wood, 2010: 276).

Final abierto ... Algunas reflexiones provisionales

Los mayores problemas, cuando se habla de minería de oro a cielo abierto son el acceso a tierra, agua y a un ambiente saludable. Esto privaría a las poblaciones de sus recursos básicos para la sobrevivencia humana, pero también para los cultivos y la cría de animales en el caso de la meseta patagónica. Hay suficientes razones para rechazar la explotación debido a la enorme cantidad de tierra y agua involucradas y a los riesgos medioambientales que conllevan. Las políticas de desarrollo en general y, naturalmente, en este caso las políticas mineras, tienen que respetar los derechos humanos y el fundamental: el derecho a la vida. Actualmente, en algunos foros ciudadanos, desde una perspectiva democrática social se enuncia que “las obligaciones ambientales”, bajo la idea de dignidad y solidaridad ambiental, hacen aumentar el respeto a la totalidad y la interrelación del uno con el todo indivisible en su expresión de solidaridad, ya que al reconocer a los mínimos ambientales concretos, al respetar a uno se está respetando a todos, pero no cumpliendo la obligación con uno se incumple con todos. Se hace responsable al Estado a respetar al todo, porque permitiendo la desigualdad ecosocial se pueden vulnerar los derechos por omisión, y desde esta concepción es un imperativo que su papel sea activo. Las obligaciones ambientales crean un derecho colectivo, la individualización se expresa en la obligación -no en el derecho subjetivo-, pues el titular de la obligación la tiene respecto del todo, no así los derechos humanos que se tienen respecto de sí mismo, y por lo tanto al ser vulnerado uno no necesariamente se vulnera a todos, desde una perspectiva individualista (Taeli Gómez, 2011). A lo que nos referimos es que la cuestión del desarrollo se modificó con los tiempos, la generación de un modelo extractivo-exportador obliga a revisar las narrativas de la valorización y territorialidad, por lo tanto, ¿qué es el desarrollo sustentable, corriente dominante en el universo de las ONG y de los gobiernos? ¿No será necesario revisar conceptos, como ‘territorios eficientes’, ‘vaciabiles’, ‘sacrificables’? No es necesario que el país pase a una zonificación de territorios, sino a una responsabilidad empresarial y de gobernanza, en el sentido de un desarrollo sustentable y de responsabilidad social empresarial (Svampa, 2008:17-18).

Por lo tanto, el uso democrático de los recursos naturales debería tener prioridad sobre la generación de divisas y sobre los intereses eco-

nómicos de los muy pocos empresarios nacionales y de los mayoritarios inversores extranjeros.

El 'nuevo paradigma minero' -extractivista y exportador- conlleva a diferentes expropiaciones materiales y económicas que trastruecan las formas de vida y de trabajo locales en comunidades; provocan una alta contaminación ambiental y embargan el futuro de las próximas generaciones. Los intereses de las multinacionales subordinan los derechos más elementales de las poblaciones.

Las organizaciones sociales y las acciones colectivas que luchan por el medio ambiente, por los derechos humanos básicos -la vida- se encuentran en expansión y aún no se han institucionalizado, dado que el escenario de la lucha no está dominado por las organizaciones no gubernamentales, ni por emprendedores profesionales. Las relaciones con las autoridades políticas son de conflictividad y tensión y, en los casos que nos ocupan, torcieron el brazo de los intereses de las corporaciones y sus acuerdos con los políticos, aunque más no sea hasta que el capital vuelva a arremeter esperando encontrar las defensas bajas de los vecinos.

La descentralización territorial y municipal de la administración y gestión de los recursos naturales, merece ser entendida como 'campo de conflicto' en gestación, que como punta de iceberg, pone en superficie las diferentes tensiones e incertidumbres a los nuevos componentes de la 'aldea global', el neoliberalismo y sus privatizaciones con la democratización y la real autonomía de las acciones ciudadanas. El desafío para los vecinos autoconvocados es muy grandedado que el capital y el poder -la economía y la política- acorralan a la sociedad civil y en ellas a los grupos organizados que han comenzado a sentir el ataque por diferentes frentes.

Los 'movimientos sociales', como las organizaciones ciudadanas, fomentan la participación cuando por sus programas o sus acciones amplían el espectro de los participantes en la política pública, igualándolos y levantando barreras contra las desigualdades e incorporando redes de confianza (Tilly y Wood, 2010: 276). En este sentido, en el último año -2012- se reavivaron las acciones de resistencia en las provincias del norte argentino, poblaciones que tienen una experiencia concreta de las corporaciones que expolían los recursos naturales desde mediados de los noventa, valga, como ejemplo, el caso de Famatina en la Rioja y las acciones con corte al ingreso de los escenario de explotación en Catamarca.

Mineras trasnacionales en exploraciones y explotaciones: Patagonia Argentina

Provincia	Minas	Multinacionales
Chubut	Esquel, Joya del Sol, Leleque, Huemules, Nahuel Pan Las Bayas, Laguna de los Toros Las Marías, El Valle Arroyo Verde	Minera "El Desquite" (Meridian Gold) IMA Exploration Inc. Minera Santa Cruz S.A. (Minera Andes Inc. - MHC) Pegasus Gold Intl. – Minera Andes Inc.
Neuquén	Erika, Sofía, Julia, Rosario, El Peludo	Minera "Andacollo Gold" (MAGSA, Barrick Gold Corp.)
Rio Negro	Los Menucos Cerro Navidad	IAM Gold IMA Exploration Inc.
Santa Cruz	Las Mellizas, La Esperanza Cerro Vanguardia Manantial Espejo Huevos Verdes, Cerro Saavedra, El Pluma, La Manchuría, La Josefina, La Marcelina, El Cevallos, La Valenciana Santa Bárbara, San Luis Obispo, Atascadero, Arroyo Grande, Santa María Epitermales, Tres hermanas, La Rosita, Vega Grande, El Dorado, Cerro Rubio, Laguna, La Leona Omar Santiago, Paloma I, Paloma II, Paloma III, Mancha Blanca I, Mancha Blanca II, Eureka I, Eureka II, Eureka III, Eureka IV, Eureka V Cañadón Grande Cerro Rubio, Río Furioso Hansen I, Hansen II, Hansen III, Michelle	IAM Gold - Río Tinto Anglo Gold – Fomicruz S.E. Pan American Silver – Silver Standard Resources Minera Santa Cruz S.A. (Minera Andes Inc. - MHC) Fomicruz S.E. Canarex (L. W. Saleken) Northern Orion Explorations Ltd. New Crest Mining Ltd. Pegasus Gold Intl. Barrick Gold Corp. Minera Mincorp S.A. (AngloGold – Perez Companc)

Elaboración personal sobre datos de exploraciones y explotaciones transnacionales en la Patagonia Argentina, en <http://www.patagoniaarg.8m.com/minera-patagonia.htm>

Bibliografía

- Aranda, Daniel (2010), "Rechazo a la minería a cielo abierto" *Página 12*, noviembre.
- Barrera, Carlos y Torres, Héctor (1995), "Ambiente: apropiación de la renta y comercio internacional", en Minsburg N. Valle H. (editores) *El impacto de la globalización*, (Letra Buena, Buenos Aires).
- Favaro, Orietta y luorno Graciela (2010), "El Estado, la política y los recursos naturales en perspectiva secular. La Argentina real e imaginada en los centenarios de mayo" en **Realidad Económica** N° 256 (IADE, Buenos Aires).
- Ferrer, Aldo (1995), "Nuevos paradigmas tecnológicos y desarrollo sustentable: perspectiva latinoamericana", en Minsburg N., Valle H. (editores) *El impacto de la globalización* (Letra Buena, Buenos Aires).
- Galafassi, Guido (2003), "Crisis, ideologías, prácticas y movimientos sociales. Algunas reflexiones a partir de la experiencia argentina de los últimos años" en Lenguita, Paula y Galafassi, Guido (comp.) *Nuevas prácticas políticas insumisas en Argentina: Aprendizaje para América Latina*, (Libros en Red Colección Insumos, Latinoamericana, México)
- Galafassi, Guido (2009), "Estudios contemporáneos sobre los movimientos sociales. Algunas reflexiones críticas", en *Brumario, Cuadernos de Pensamiento*, N°1 (nov/dic.).
- luorno Graciela y Favaro Orietta (2011), "Actores sociales, recursos mineros y acciones colectivas de resistencia en la Patagonia argentina. Estudios de casos (2003-2011)", en Paula Núñez (compiladora) *Miradas Transcorderananas*, IX Congreso Argentino Chileno de Estudios Históricos e Integración Cultural (IIDyPCa, UNRN, Conicet, Bariloche).
- Pizzolon, Lino (2010), "Agua, mina y votos", en *Puertas Colectivo de noticias* www.puerta.blogspot.com, consulta el 12/03/2011.
- Prado, Oscar (2004), "Situación y perspectiva de la minería metálica en Argentina", en *Serie Recursos naturales e infraestructura* (Universidad Católica de Chile, Santiago).
- Souza, Juan A. (2005), *Esquel y su no a la mina* (Taller de la Loma, El Bolsón, Río Negro).
- Svampa, Maristella y Antonelli, Mirta (eds) (2009), *Minería transnacional, narraciones del desarrollo y resistencias sociales* (Biblos, Buenos Aires).
- Svampa, Maristella (2008) "La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes", en *Interrogating the Civil Society Agenda*, Universidad de Massachussets, Amhers, publicado en M. Svampa, *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Taeli Gómez, Francisco (2011), "Hacia un nuevo planteamiento del derecho ambiental", en www.monografias.com/trabajos11 consulta 10/02/2011.

Tilly, Charles, Wood, Lesley (2010), *Los movimientos sociales 1768-2008* (Crítica, Barcelona).

Villanueva, Ernesto y Massetti, Astor (comp.) (2007), *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de Hoy*, (Prometeo libros, Buenos Aires).

Polémicas

Implantación del modelo neoliberal en la Argentina ¿Todo comenzó con Martínez de Hoz?*

*Alberto Müller***

Este trabajo tiene el propósito de cuestionar la tesis de que existe una clara continuidad entre la gestión económica de la dictadura y la posterior implementación del modelo neoliberal en la década de los '90, en la Argentina. Se afirma que la gestión del ministro Martínez de Hoz, más allá de su evidente revanchismo de clase, no se fundó en un programa económico estratégico; fue un ensayo oportunista y cortoplacista. Su mayor impacto es el elevado endeudamiento externo; pero ello dista de ser una particularidad de la Argentina, sino que se origina en particulares condiciones financieras internacionales. Si las reformas se produjeron por la crisis que ocasiona la deuda externa, ellas habrían ocurrido aun en ausencia del particular ciclo de políticas económicas de la dictadura. Según el autor, el verdadero nodo crítico que desemboca en las profundas reformas realizadas en la década de los '90 no reside tanto en las consecuencias objetivas de lo ocurrido *per se* durante el ciclo militar, sino en la escasa o nula convicción de la dirigencia política y empresaria, y de las élites intelectuales, acerca de la viabilidad de un patrón alternativo al de las reformas neoliberales. Esto se cimenta sobre una equivocada apreciación acerca del desempeño del modelo industrializador previo a 1976. La carencia de opciones frente al programa neoliberal contribuye a explicar la profundidad de las reformas encaradas, cuando se las compara con lo ocurrido en otros países de la región. Este trabajo dista de pretender dar una palabra "definitiva" sobre tan complejo tema, se espera, sin embargo, que motive nuevos análisis sobre el período estudiado y aporte elementos para la reflexión y práctica a futuro; tal es en definitiva el propósito del análisis histórico.

* Una versión anterior de este trabajo fue presentada en las IV Jornadas de Economía Crítica – Córdoba- Agosto de 2011. Se agradecen comentarios de diversos asistentes al evento, en particular de Juan Santarcangelo.

** Doctor en Teoría Económica (Universidad de Sao Paulo-Brasil) -. Profesor titular regular de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Director del Centro de Estudios sobre la Situación y Perspectiva de la Argentina (Instituto de Investigaciones Económicas-FCE-UBA)

Objetivo

Es una opinión difundida entre los analistas de la historia económica y política de la Argentina que existe una clara continuidad entre la política económica implementada por la última dictadura militar y el programa llevado a cabo en la década de 1990, centrado sobre la Convertibilidad y la reforma del Estado. Más aún, se sostiene que el patrón económico instaurado en 1976 introduce un quiebre irreversible, cuyos objetivos se verán coronados precisamente por el gobierno de Carlos Menem, iniciado en 1989; de este modo existiría una visible continuidad entre las gestiones de ambos períodos¹.

Esta tesis se ve respaldada por una visible afinidad en el plano de las ideas entre las conducciones económicas de la dictadura militar -en particular, la de José Alfredo Martínez de Hoz- y la de los ministros Domingo Cavallo y Roque Fernández. Por si quedaran dudas, hay también continuidad de personas: tanto Domingo Cavallo como Pedro Pou fueron funcionarios gubernamentales del gobierno militar y durante la década de los '90.

Son numerosos los analistas de este período que sostienen esta tesis. Uno de los señalamientos más recientes en este sentido es el siguiente de Azpiazu y Schorr (2011), que expresa esta tesis con claridad meridiana: "Es indudable que este balance crítico del desenvolvimiento estructural del sector manufacturero doméstico en el transcurso de los tres decenios aludidos [1970-2000], es el resultado directo y esperado del proyecto refundacional de la economía y la sociedad argentina con el que los militares y sus bases sociales de sustentación usurparon el poder en marzo de 1976." (pág. 37-38, subrayado nuestro).

Este planteo abunda en atractivos: brinda una racionalización de lo ocurrido en un período a la vez nefasto e incomprensible; así lo indican el pésimo desempeño, jalonado por crisis recurrentes, inflación y estancamiento. A fines ilustrativos, puede mencionarse que, según las estimaciones de Ferreres (2005) la tasa acumulativa anual de crecimiento del PIB que había sido entre 1960 y 1976 de 3,6 % anual, desciende a 0,9 % anual entre 1976 y 2002; en este segundo lapso, entonces, el crecimiento del PIB no logra acompañar ni siquiera la tasa de expansión demográfica (1,3% anual). Brasil y Chile, entre 1976 y 2002, muestran tasas anuales de crecimiento respectivamente de 2,7% y 4,9%, esto es, 3 y 5 veces mayores (según la fuente mencionada).

Al mismo tiempo, esta tesis descarga el grueso de la responsabilidad de lo ocurrido al ciclo militar, en cuanto dispara un proceso irreversible.

El propósito de este trabajo es poner en cuestión algunos aspectos de este relato. Más allá de las analogías que aparecen en lo discursivo, lo ocurrido merece un análisis más detenido y matizado. Como se verá, esto permitirá aquilatar las responsabilidades que le cupieron a las conducciones políticas posteriores al ciclo dictatorial, surgidas de regímenes electorales. Asimismo, podremos aportar algún factor explicativo de interés para comprender la profundidad

¹ Acerca de las reformas realizadas dentro del programa neoliberal, existe una abundante bibliografía. Se remite aquí a los textos siguientes, que serán además utilizados a lo largo de este artículo: Basualdo (2010), Ferrer (2007); Peralta Ramos (2008) y Rapoport (2010).

de las reformas económicas encaradas en los años '90, en comparación con lo ocurrido tanto en otros países de la región como en algunas provincias argentinas.

El análisis hace necesario partir de los siguientes interrogantes: ¿por qué la dictadura militar no produjo las reformas que su ideología parecía preconizar? ¿por qué ellas en cambio fueron ejecutadas por un gobierno democrático con consenso popular? ¿por qué el enfoque del programa económico impuesto por la dictadura militar no es rechazado en el plano de la práctica política posterior, pese a su estruendoso fracaso en la implementación?

Las siguientes tesis intentan dar respuestas a esos interrogantes:

- i. La gestión de Martínez de Hoz, más allá de su evidente revanchismo de clase, no tuvo un programa económico coherente, con visión estratégica. Fue un ensayo básicamente oportunista y cortoplacista.
- ii. El mayor impacto que deja esta gestión -en términos estructurales- es el endeudamiento externo; pero este fenómeno dista de ser una particularidad de la Argentina, siendo que su génesis reside más en particulares condiciones financieras internacionales que enfrentó no solo la Argentina, sino toda Latinoamérica (que en buena medida enfrentó una análoga crisis de endeudamiento). Si las reformas en definitiva se producen por la crisis que ocasiona la deuda externa, quizás ellas habrían ocurrido aun en ausencia del particular ciclo de políticas económicas que responde al programa del ministro Martínez de Hoz.
- iii. El verdadero nodo crítico que desemboca en las profundas reformas realizadas en la década de los '90 no reside tanto en las consecuencias objetivas de lo ocurrido *per se* durante el ciclo militar, sino en la escasa o nula convicción de la dirigencia política y empresaria, y de las elites intelectuales, acerca de la viabilidad de un patrón alternativo al de las reformas neoliberales. Esto se cimenta sobre una equivocada apreciación acerca del desempeño del modelo industrializador previo a 1976, apreciación que además tendrá la particular virtud de exculpar a la gestión del propio gobierno militar. Esta carencia de opciones frente al programa neoliberal contribuye a explicar la profundidad de las reformas encaradas, cuando se las compara con lo ocurrido en otros países de la región.

A continuación, se presenta una breve reseña de las posturas planteadas en algunos trabajos y seguidamente se encara un tratamiento más pormenorizado de las tesis propuestas. Por último, se ofrecen a manera de conclusión algunas reflexiones acerca de las consecuencias que producen las tesis defendidas en el presente escrito.

Este trabajo dista de pretender dar una palabra "definitiva" sobre tan complejo tema, se espera, sin embargo, que motive nuevos análisis sobre el período estudiado y aporte elementos para la reflexión y práctica a futuro; tal es en definitiva el propósito del análisis histórico².

² No se brindará aquí un panorama general y comprensivo acerca de la evolución de la economía y la sociedad argentinas, en el período considerado, por razones de brevedad. Remitimos a los numerosos estudios existentes al respecto, entre ellos a los trabajos que se reseñarán a continuación.

Reseña

Existe una muy amplia bibliografía acerca del período analizado; su reseña excede nuestros propósitos. Nos limitaremos a exponer algunas posturas, a título ejemplificativo, producto de contribuciones recientes, todas ellas de autores de reconocida solvencia.

La reseña se concentrará en los siguientes planos, en función del propósito del análisis:

- Conceptualización del desempeño económico en la década anterior a 1976.
- Identificación de continuidades y rupturas en las políticas estatales, a lo largo del período 1976-2001
- Caracterización del desempeño económico en el período 1976-2001.

Los textos considerados son los siguientes: Basualdo (2010), Ferrer (2008), Peralta Ramos (2007) y Rapoport (2010).

Eduardo Basualdo: “Estudios de Historia Económica Argentina”

El texto de Basualdo elabora un extenso relato acerca de la historia económica argentina, desde el fin del primer ciclo peronista (1946-55) hasta la Convertibilidad (1991-2001). El análisis comprende las políticas gubernamentales, el comportamiento de los distintos agrupamientos sociales y el desempeño efectivo de sucesivos patrones económicos, con particular énfasis en el análisis del proceso de endeudamiento; se emplea al efecto un enfoque articulado, que combina aspectos económicos y políticos.

Basualdo define dos ciclos largos. El primero corresponde a la segunda etapa de la sustitución de importaciones (1955-1975); el restante cubre el período 1975-2001 y es identificado como un período dominado por las estrategias de valorización financiera.

En relación con la trayectoria observada por la economía en el ciclo anterior a 1975, sostiene que “la instauración de un nuevo régimen de acumulación de capital [en 1976] no se origina en el agotamiento de la industrialización basada sobre la sustitución de importaciones, ya que durante la década anterior (1964-1974) se había producido un crecimiento ininterrumpido del PIB interno, se había registrado una acentuada expansión industrial y se había modificado la naturaleza del ciclo corto sustitutivo, que ahora no implicaba una reducción del PIB en la etapa declinante” (págs. 115-116).

El autor identifica entonces un quiebre en 1975; se abandona entonces el proyecto industrializador, reemplazándolo por un modelo centrado sobre la capitalización de rentas financieras. Este patrón se mantiene en el período posterior.

Las razones aducidas para este quiebre -que no responde a algún tipo de crisis terminal del patrón industrializador- son de diverso orden. Se destacan cambios ocurridos en el plano internacional, pero también un irresuelto conflicto interno: “Al tener en cuenta la irrupción del predominio de la obtención de renta financiera en la economía internacional, y asumir que el fracaso de las dicta-

duras anteriores radicaba en haber intentado disciplinar a los sectores populares impulsando la expansión industrial, esta vez la estrategia elegida consistió en restablecer el orden capitalista modificando drásticamente la estructura económica y social para disolver las bases materiales de la alianza entre la clase trabajadora y la *burguesía nacional* y, de esa manera, restablecer relaciones de dominación permanentes en el tiempo” (pág. 116).

Para ello, la represión contra las áreas política y sindical jugó un papel central: “los sectores dominantes, a través del *terrorismo de Estado* que ejerció la dictadura militar, le impusieron a la sociedad argentina un nuevo patrón de acumulación de capital cuyo núcleo central fueron las políticas económicas y un nuevo comportamiento estatal. Este comportamiento implicó la convalidación de la *valorización financiera* de una parte del excedente apropiado por el capital oligopólico, a partir de la adquisición de diversos activos financieros (...) en un momento en que las tasas de interés, o su combinación, superaban la rentabilidad de las actividades económicas, y en el que el acelerado crecimiento del endeudamiento externo posibilitaba la remisión de capital local al exterior (...). En relación con este núcleo central se desplegaron otras modificaciones sustantivas, como la redefinición de la protección arancelaria de las importaciones y el desplazamiento del mercado interno como el ámbito privilegiado del proceso de acumulación de capital” (Basualdo, op, cit., págs. 116-117, bastardilla en el original).

Señala asimismo que este nuevo contexto implica una redefinición de las relaciones entre trabajadores y capitalistas, en lo que entiende es una *revancha oligárquica*.

El patrón que entonces se impone apunta a cambiar las relaciones de fuerza entre capital y trabajo, y a romper las bases de la alianza entre la burguesía nacional y los trabajadores. Al mismo tiempo, responde al imperio de nuevas circunstancias internacionales, que abren la posibilidad de la valorización financiera. La fuerza rectora de este proceso no es el bloque de empresas extranjeras, sino lo que el autor identifica como *oligarquía diversificada*, núcleo social originado en la gran propiedad agrícola, y que comprende por movimientos de diversificación un conjunto multisectorial de actividades.

En lo que se refiere a las políticas implementadas a partir de 1976, no se replicará el análisis del autor, por razones de brevedad. Son relevantes sin embargo las puntualizaciones siguientes:

- a) La gestión de Martínez de Hoz produjo dos reformas relevantes: la nueva ley de entidades financieras y la apertura externa con reducción de aranceles y sobrevaluación cambiaria.
- d) El objetivo de la reforma financiera fue el de generar renta financiera, entendida como diferencia entre tasas de interés interna y externa. A tal efecto, se adoptaron medidas que apuntaron a la elevación de la tasa de interés interna, tales como la movilización de la capacidad de endeudamiento por parte del Estado. La existencia de un amplio financiamiento externo dio viabilidad a este proceso, al permitir operaciones de endeudamiento en el exterior a bajo costo, para luego recolocar los fondos en el mercado local. Dicho financiamiento permitió también solventar el déficit comercial ocasionado por la apertura.

- c) Este esquema explosivo motivó -ya con posterioridad a la gestión de Martínez de Hoz- la adopción de esquemas de seguro de cambio, a efectos de apuntalar la entrada de divisas, afectada por la desconfianza de los inversores y también por el déficit comercial ocasionado por la sobrevaluación cambiaria. Este proceso desemboca en la completa estatización de la deuda externa privada.
- d) Se señalan dos períodos, en cuanto a la gestión económica, durante la presidencia constitucional de Raúl Alfonsín (1983-1989). En el primero, bajo la conducción de Bernardo Grinspun, se propone la negociación desde una posición de fuerza con los acreedores externos. El segundo período corresponde a la gestión de Juan Sourrouille, que implica un reposicionamiento, más proclive a un acuerdo, en el marco del Plan Baker³.
- e) Las privatizaciones realizadas en la presidencia de Carlos Menem responden a que “se pusieron entonces en evidencia los límites del proceso de valorización financiera abierto por la dictadura militar; en particular, no se podía seguir pagando los intereses y subsidiando los programas de capitalización de la deuda externa y, al mismo tiempo, continuar con los subsidios implícitos en los regímenes de promoción industrial, mantener los sobreprecios a los proveedores estatales y enfrentar los intereses de la deuda externa” (pág. 309). Esto es, las privatizaciones habrían sido una suerte de “segundo estadio” del proceso de valorización financiera, una vez quebrada la posibilidad de obtener transferencias desde el Estado. Destaca que en esa oportunidad se esgrimió el argumento de que la quiebra del Estado fue generada por el modelo de sustitución de importaciones, en su variante “distribucionista”, y ya no por el precedente ciclo de valorización financiera, que fue lo que en realidad ocurrió.

El autor indica como resultados relevantes, tanto del ciclo Martínez de Hoz como de la Convertibilidad, la pérdida de empleos industriales, la caída del salario real y el aumento de la productividad del trabajo.

Sostiene, en definitiva, que se produce un quiebre efectivo en las políticas económicas en 1975; el mismo comporta abandonar el proceso de industrialización, en favor de la valorización del capital por vía financiera. Este proceso reconoce dos etapas de afirmación: el ciclo militar y el de las presidencias Menem-De la Rúa, siendo que ambos concluyen en sendas crisis. El endeudamiento externo es una suerte de denominador común, y ambos ciclos tienen como contrapartida una considerable fuga de capitales.

Aldo Ferrer: “La economía argentina”

En la última edición de su clásico libro sobre la economía argentina, Aldo Ferrer (con la colaboración de Marcelo Rougier) ofrece una caracterización estructural y una descripción de las políticas económicas adoptadas en el período bajo estudio.

³ El denominado “Plan Baker” (que debió su nombre al Secretario de Estado de Estados Unidos que lo propuso) planteaba encarar la cuestión del endeudamiento externo latinoamericano de los ‘80 mediante mecanismos de refinanciamiento, condicionados al cumplimiento de determinados cursos de acción de política económica.

También en este caso se identifica un punto de quiebre en el año 1976. El ciclo anterior a este año se inicia con la ruptura del patrón primario exportador en 1930, y es denominado “La industrialización inconclusa”. El mismo se caracteriza por un profundo cambio en relación con el ciclo anterior, marcado por el nuevo protagonismo del sector industrial.

La apreciación global de este ciclo destaca un desempeño pobre en términos de crecimiento y generación de empleo, y un fuerte vuelco de la economía hacia la demanda interna, en desmedro de la exportación. La industrialización sustitutiva da margen a este proceso, al reducir la demanda de divisas por bienes industriales; pero tal procedimiento encuentra límites, que se manifiestan en un ciclo económico regido por la evolución del sector externo. En la segunda fase del ciclo industrializador, toman preeminencia las filiales de empresas extranjeras, lo que motiva un creciente impacto de las remesas de utilidades al exterior. Se destacan de todas formas algunos avances tanto en el proceso de industrialización como en el sector agropecuario (éste último, tras atravesar un largo reajuste entre las décadas de 1930 y 1960); pero se señala como fuerte limitante el desequilibrio externo, en particular el del sector industrial. Por último indica que la participación del sector industrial en el total del PIB se ve incrementada por una distorsión de precios relativos, que lo favorecen⁴, en desmedro del sector de servicios.

El ciclo económico siguiente es denominado “La hegemonía neoliberal”, que se extiende de 1976 a 2001. Su comienzo está signado por la política económica de la dictadura, que “se propuso arrasar con el tejido social y productivo construido en la etapa anterior, y sustituirlo por una nueva organización en línea con la apertura de la economía, la hegemonía del mercado y la visión fundamentalista de la globalización” (Ferrer, op. cit., pág. 388). Se señala que “la estrategia económica del régimen de facto contó con el apoyo de influyentes sectores de la opinión y de las principales organizaciones del sector económico privado, incluso de aquellas aparentemente representativas de las actividades económicas que estaban siendo demolidas por la política en curso” (pág. 389). Y más adelante: “la estrategia se concentró en tres objetivos fundamentales: la apertura de la economía, la redistribución del ingreso y la reforma financiera, y en un instrumento que resultó decisivo en el curso de los acontecimientos: la política cambiaria” (pag. 390). Se destaca asimismo la privatización o enajenación de paquetes accionarios de empresas estatales, especialmente en el sector industrial.

Como consecuencia de estas políticas, “el tejido productivo y social resultó seriamente dañado por la política económica del Proceso, pero el efecto más profundo y permanente de ésta fue el aumento de la deuda externa [...]. Las consecuencias del endeudamiento se prolongaron y agravaron posteriormente con el correr del tiempo, y culminaron con el *default* de 2001-2002” (pág. 397).

La política adoptada por el gobierno radical es calificada como heterodoxa; su fracaso es paralelo a lo que ocurre en el continente a lo largo de la década perdida de los '80.

⁴ A precios de 1960, la participación del sector industrial en el período 1963-65 era del 35%; pero valuada a precios de 1937, cae al 19 por ciento.

Ya la política adoptada por la administración Menem a partir de 1989 se enmarca en moldes ortodoxos. “[l]a apertura del mercado interno y la rebaja de aranceles disciplinaban los precios internos de los bienes transables, y la reforma del Estado y las privatizaciones mejoraban la situación fiscal, para conformar el nuevo régimen económico. El mismo que, con iguales fundamentos teóricos, fue puesto en práctica por el gobierno de facto en 1976” (pág. 408). Las privatizaciones permitieron la entrada de la Argentina al Plan Brady, lo que permitió diferir en el tiempo los pagos de capital e intereses de la deuda externa.

El autor señala limitaciones en el proceso industrializador previo a 1976. Además de lo ya mencionado acerca de la capacidad exportadora, su apreciación acerca del desempeño de las empresas públicas no es favorable: “la transformación de empresas públicas, incluso su privatización o asociación con capitales privados y/o extranjeros, constituyó una vía posible del cambio indispensable” (pág. 413). De todas formas, esto no comporta convalidar las reformas que en definitiva tuvieron lugar: “[E]sto no implicaba necesariamente enajenar el dominio y control de actividades esenciales para la acumulación y el cambio tecnológico de la economía nacional, ni conformar necesariamente monopolio u oligopolios en algunos servicios que poco contribuían al crecimiento de la productividad y la eficiencia. En realidad, la ausencia de capacidad de bloqueo de la sociedad civil y del sistema político ante semejantes decisiones estableció uno de los indicadores más elocuentes de la crisis de la densidad nacional” (íbidem).

Mónica Peralta Ramos: “La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)”

El trabajo de esta autora (2007) desarrolla un análisis que combina categorías económicas y sociológicas.

En lo atinente al proceso previo a 1976, destaca que “[h]acia la década de 1960, empezó a delinearse una nueva tendencia: la orientación de la producción de las ramas de capital intensivas hacia el mercado externo” (pág. 138). Esta orientación permitió aliviar la dependencia del mercado interno, al tiempo que aligeró presiones sobre el mercado de trabajo, al reducir la demanda de empleo. Se trata de un patrón que enfrenta dificultades en el plano fiscal, sin embargo, debido al fuerte direccionamiento de recursos públicos a la subvención de las exportaciones industriales. Esto acentúa el conflicto distributivo, en particular con los exportadores de productos primarios o primario-industriales; ello, porque dichas políticas de promoción se financian mediante retenciones específicas sobre este tipo de productos. La autora identifica así un limitante a este modelo exportador, que se suma a la importante restricción en el nivel de la balanza comercial, debido a las necesidades de insumos importados (cuyo ingreso se desgrava) asociados con este nuevo patrón. Como conclusión: “el otorgamiento de subsidios a través de exenciones impositivas, de créditos subsidiados y de un tipo de cambio especial para las exportaciones y las importaciones de estas ramas acentuó las restricciones estructurales del modelo de desarrollo en vigencia, agudizando la lucha por la apropiación de los ingresos entre las fracciones más poderosas del campo y de la industria. Al consolidar el predominio económico de la gran burguesía industrial, esta política creó las condiciones estructurales necesarias para impedir toda posibilidad de reeditar un modelo de desarrollo de tipo distribucionista” (pág. 147).

En cuanto a la política económica instaurada por la dictadura, señala “la pretensión de modificar la relación de fuerza vigente en la coyuntura a partir de un cambio drástico en las reglas del juego económico imperantes” (pág. 163). Las causas que motivaron la intervención militar “residían [...] en la vigencia de un estilo de desarrollo que estimulaba la lucha por la apropiación de los ingresos no sólo entre el capital y el trabajo asalariado sino también entre los diversos sectores empresarios” (Ibidem). Los objetivos del gobierno serán en consecuencia los siguientes (pág. 165):

- “Reestructurar la relación entre capital y el trabajo asalariado”, a favor del primero”
- “Armonizar el desarrollo entre campo e industria a través de la quita a esta última de los privilegios adquiridos y de la restitución al primero de parte del poder económico perdido”
- “Reestructurar las relaciones empresariales dentro de la industria mediante una drástica concentración de los ingresos destinada a mejorar la eficiencia del sector”
- “Fusionar a las cúpulas de las diferentes fracciones del capital, [...] acrecentando el poder económico y político de un nuevo actor social: el capital financiero”

La autora destaca que tal política enfrentó una seria resistencia de amplios sectores empresariales y dio lugar a intensas pujas interempresarias, en particular en el marco del crecimiento del capital financiero. Esto sostuvo el proceso inflacionario en niveles elevados (pese a la exclusión de los asalariados de la puja) y en definitiva desestabilizó el Proceso. Sin embargo, “el gobierno logró modificar sustancialmente la relación de fuerzas vigente e imponer una reestructuración del juego económico cuyas consecuencias perduran hasta hoy en día, y constituyen sin lugar a dudas uno de los principales obstáculos para la consolidación de la democracia en la Argentina” (págs. 165-166).

La gestión radical es analizada distinguiendo una primera etapa donde se intenta la confrontación con los acreedores, al tiempo que se apunta a conservar los niveles de consumo popular, y una segunda donde se adhiere a la salida exportadora, intentando tanto controlar la inflación como incrementar la eficiencia industrial, mediante un intento de apertura económica, que nuevamente es resistido. El gobierno se muestra además impotente para administrar el conflicto, en función de la pesada restricción fiscal que significa la deuda externa.

El ciclo peronista logra una confluencia estable de intereses, luego de un comienzo caótico, a partir del programa de privatizaciones.

Mario Rapoport: “Las políticas económicas de la Argentina”

El texto de Rapoport (2010) brinda una reseña de las políticas económicas implementadas a lo largo de la historia de la Argentina. Suscribe plenamente la tesis de continuidad de las políticas encaradas durante el ciclo 1976-81 y las aplicadas a partir de 1989. Reitera asimismo la tesis de que el propósito del pro-

grama de Martínez de Hoz es destruir las bases que dan lugar a las alianzas populistas.

En relación con el desempeño de la economía hasta 1976, se indica, para el caso particular de la industria, que “las dos últimas décadas presentaban una cara positiva: el crecimiento había sido, a excepción de algunas recesiones puntuales, persistente e intenso, y fue la industria la que lideró la expansión global; la diversificación había continuado en su avance, incorporando actividades nuevas, con una mayor integración vertical de las cadenas productivas; lentamente, las exportaciones del sector habían comenzado a cobrar cierta importancia en la balanza comercial del país; el proceso de maduración permitía un uso más eficiente de los recursos y una mejor posición competitiva” (pág. 327). De hecho, este mejor desempeño industrial se refleja en que la primera baja de aranceles producida en 1977 es soportada por el sector; esto “reflejaba el crecimiento de la competitividad logrado durante el transcurso de la década pasada” (pág. 328).

La reforma financiera y la apertura con revaluación cambiaria iniciada en 1978 impactarán severamente al sector industrial. “Los efectos de la política económica de Martínez de Hoz, que no fue modificada en lo sustancial por los ministros que lo sucedieron, fueron [...] la contracción de la producción, desaparición de numerosas actividades, desarticulación de las relaciones intersectoriales y simplificación de la estructura morfológica. La industria era ahora mucho más dependiente de la importación, no había solucionado sus problemas de subdesarrollo y se encontraba en una posición mucho más vulnerable” (pág. 332). Cabe señalar que el autor encuentra algunas analogías entre el ciclo de Martínez de Hoz y las políticas implementadas en 1967-70, en particular en lo referido al incremento de la tasa de interés real.

En relación con los resultados obtenidos por la política de Martínez de Hoz, emite un juicio categórico, en dos niveles diferenciados: “los objetivos explícitos de control de la inflación y de las cuentas públicas no se habían alcanzado [...]. Sin embargo, se logró un éxito rotundo en los objetivos implícitos de transformar radical e irreversiblemente la dinámica económico-social, al sentarse las bases de un nuevo modo de acumulación basado en la reprimarización de la producción, la reinserción exportadora y el liderazgo de un reducido conjunto de grupos económicos. La fragmentación del poder y la necesidad de acuerdos entre diversos sectores sociales para establecer el rumbo económico, características del pasado, habían sido definitivamente superadas, dando paso a la conformación de un nuevo *establishment* que impondría su criterio en las décadas siguientes” (pág. 327).

Tras reseñar las políticas implementadas durante el período radical, centradas sobre el control de la inflación y la negociación de los compromisos externos, encara la caracterización detallada de la política implementada a partir de 1989. Luego de las primeras gestiones breves, se instrumenta un plan económico en 1991, con “tres ejes principales de acción. La piedra angular era la ley de Convertibilidad que, al establecer una paridad cambiaria fija y exigir un respaldo total de la moneda en circulación, trataba de lograr una estabilidad total de precios a largo plazo. El segundo eje era la apertura comercial, que buscaba disciplinar al sector privado, inhibido de incrementar sus precios por la compe-

tencia externa. El tercer eje estaba constituido por la reforma del Estado y, especialmente, el programa de privatizaciones. Por medio de esta reforma se trataba de arribar al equilibrio de las cuentas fiscales, reduciendo el gasto, incrementando los ingresos regulares y sumándole una fuente importante de ingresos transitorios con la venta de las empresas públicas” (pág. 374). En relación con esto último, destaca dos etapas, la primera de las cuales estuvo dominada por las urgencias fiscales, dando lugar a procesos privatizadores apresurados (este fue el caso de la empresa aérea y del sistema telefónico); ya la segunda, implementada tras el ingreso de la Argentina al Plan Brady, pudo ser conducida con mayor calidad técnica (empresas energéticas, agua potable y saneamiento).

Señala asimismo que “el conjunto principal de intereses que apoyó la convertibilidad estaba constituido ahora por los capitales extranjeros vinculados a las privatizaciones, los acreedores externos y grandes grupos económicos y financieros internos. Su base de sustentación se hallaba, a nivel popular, en los temores a una continuación del proceso hiperinflacionario, que había desgastado las economías familiares” (pág. 375).

Destaca, finalmente, que existe una matriz teórica común entre el programa de Martínez de Hoz y la convertibilidad, que ubica en la “*supply side economics*”.

Síntesis

De la reseña efectuada, podemos extraer algunas consideraciones, a modo de síntesis:

- a) En lo referente al desempeño económico anterior a 1976, los textos de Basualdo y Rapoport señalan avances, en términos de desarrollo y diversificación productiva y en cuanto a la atenuación del comportamiento cíclico. Aldo Ferrer también menciona algunos logros, pero subraya la persistencia de la restricción externa, tanto por el déficit en divisas del sector industrial como por la remisión de utilidades al exterior. El análisis de Peralta Ramos es bastante más pesimista; destaca la persistencia de la restricción externa, y agrega el peso de los compromisos fiscales asociados con la inversión en industria pesada y promoción de exportaciones.
- b) Todos los autores citados indican que el inicio de la dictadura militar conlleva un quiebre de carácter refundacional; pero el contenido y sentido del mismo muestra diferencias.
 - Basualdo y Rapoport coinciden en mencionar como propósito de la nueva política la destrucción de las bases que daban pie a las alianzas populistas, entre industriales orientados al mercado interno y trabajadores sindicalizados. En una apreciación algo ecléctica, Basualdo agrega como factor desencadenante la mayor liquidez internacional, que abre la perspectiva de valorización financiera.
 - Aldo Ferrer señala una motivación más propia del plano económico: la decisión de sentar nuevas bases para el funcionamiento de la economía, basadas sobre la apertura económica y la hegemonía del mercado, en línea con una concepción “fundamentalista” de la globalización.

- Peralta Ramos, por su parte, formula una apreciación diferente a las anteriores; indica que el propósito de la política económica dictatorial era resolver el permanente conflicto de intereses, reduciendo el peso de los trabajadores, equilibrando la puja entre campo e industria, y promoviendo la concentración de actores en torno del capital financiero, como nuevo actor. En el caso de esta autora, la noción de quiebre se atenúa en algún grado, al identificar instancias de continuidad, principalmente por la persistente vigencia de mecanismos de promoción industrial.
- c) En cuanto a la lógica que regula el desempeño económico posterior a 1976, tampoco hay visiones coincidentes:
 - Basualdo jerarquiza la idea de ciclos relacionados con la valorización financiera, dominados por la puja entre capitales externos y oligarquía diversificada.
 - Rapoport indica que a partir de Martínez de Hoz se instala un patrón de economía primaria y desarrollo exportador. Las privatizaciones permiten consolidar un grupo de apoyo, al tiempo que equilibran las cuentas fiscales; la fijación del tipo de cambio y la reducción arancelaria, por su lado, permiten controlar el proceso inflacionario.
 - Ferrer desarrolla una apreciación similar, y destaca que las reformas realizadas reflejan una minimización de la "densidad nacional", lo que se traduce en el particular patrón de las privatizaciones y la extranjerización.
 - Peralta Ramos, por su parte, destaca como elemento central para comprender la dinámica de lo ocurrido las pujas entre distintos sectores de interés, lo que realimenta el proceso inflacionario; la estabilidad que logra la Convertibilidad es el reflejo entonces del logro de un equilibrio de intereses que se logra desde el Estado.

Tesis 1: el programa de Martínez de Hoz

¿Fue realmente el programa de Martínez de Hoz un intento de carácter refundacional? Esta cuestión ya ha sido tratada por el autor en un trabajo anterior⁵, por este motivo, el tratamiento que se le dará aquí será relativamente breve, y complementará lo vertido allí.

No hay duda de que las circunstancias que dieron lugar a la gestión de Martínez de Hoz fueron excepcionales, por dos razones concomitantes: una importante crisis económica, signada por una recesión moderada, y sobre todo por un fuerte proceso inflacionario; y un potente proceso de descomposición del poder político constitucional, de la mano de violencia política protagonizada por grupos armados y por un imponente aparato represivo, que no dudó en avanzar sobre la población civil.

Este es un cuadro propicio para implementar proyectos refundacionales sobre bases autoritarias, habida cuenta de la escasa resistencia civil, producto tanto de la crisis económica como de la violencia.

⁵ Ver Müller (2001). Una referencia obligada aquí, aunque discrepemos con algunas de sus afirmaciones, es Schwarzer (1987).

Sin embargo, el discurso inicial del flamante ministro Martínez de Hoz presenta escasas pretensiones en este sentido⁶. Destacamos algunos párrafos que creemos representativos (subrayado nuestro):

- "La Argentina no tiene ningún mal básico ni irreparable. Tiene una extraordinaria potencialidad a través de sus recursos humanos y naturales".
- "Tenemos el nivel de ingresos por habitante más alto de América latina"
- "Lamentablemente, *después de un crecimiento ininterrumpido, aunque modesto, en los últimos once años*, la Argentina el año pasado ha visto decrecer su producto bruto interno, en 1,4 por ciento"

De hecho, el programa económico que se anuncia en este discurso no contiene anuncios muy estridentes, más allá del esperable diagnóstico ortodoxo que atribuye al Estado la causa de la inflación y promete medidas de austeridad fiscal para combatirla. Se revierten algunas medidas tomadas por el anterior gobierno, en particular en lo referido a la comercialización de granos, la que es devuelta al sector privado. El anuncio puntual más preciso se refiere a la actividad petrolera, para la que se decide abrir espacio al sector privado, particularmente para las tareas de explotación; se asigna a la estatal YPF las tareas de prospección, algo que por cierto ya había ocurrido con anterioridad. Los demás anuncios se encuentran razonablemente en línea con el modelo de industrialización preexistente, aunque se registran menciones acerca de niveles excesivos de protección arancelaria.

Los relatos relevados coinciden en señalar que el primer tramo de la gestión se concentra en la coyuntura, para lo que recurre incluso a la administración de los precios, a través de acuerdos o congelamientos.

¿Cómo interpretar este inicio? Caben aquí diversas hipótesis:

- Se trató de no anticipar los aspectos centrales del programa previsto, a fin de mantener la iniciativa y evitar resistencias.
- No existía consenso suficiente en el gobierno acerca del rumbo a seguir.
- No existía ni siquiera en el equipo económico claridad acerca del rumbo a seguir.

La primera hipótesis coincide con la perspectiva sugerida por Peralta Ramos, que hace eje en el propósito de superar los conflictos de interés. Sin embargo, parece poco convincente, habida cuenta del enorme poder de que dispuso el gobierno en el inicio de la gestión. Tal circunstancia invita más bien a explicitar el rumbo, a efectos de mostrar coherencia; el uso del "factor sorpresa" (que sería en definitiva lo que justificaría esta hipótesis) no parece necesario para los lineamientos generales de un programa, y hasta podrá resultar contraproducente, en la medida en que reduce la previsibilidad.

Las dos hipótesis siguientes resultan en principio más creíbles, aun cuando sean de comprobación compleja; algunos testimonios de protagonistas dan cuenta -aunque *a posteriori*- de que habría habido disensos importantes; pero no está claro que ello haya ocurrido a inicios de la gestión de la dictadura. Sólo

⁶ Ver discurso del ministro Martínez de Hoz, "La Nación", 3 de abril de 1976.

en años posteriores, cuando el fracaso de la política antiinflacionaria comienza a hacerse patente, es que emergen a la superficie posicionamientos dentro del gobierno que cuestionan el desempeño del equipo económico⁷.

¿Cuáles son las medidas estructurales que en definitiva se adoptan? Si bien hay algunos avances en el tema de privatizaciones, ellos se concentran sobre el caso de empresas que habían caído en la órbita estatal por incumplimiento de obligaciones (vgr., con el Banco Nacional de Desarrollo) o por quiebra, como así también ensayos de privatizaciones “periféricas”, además de reducciones en las plantas de trabajadores de las empresas⁸; no faltaron por otra parte algunas *estatizaciones* de fuste⁹.

Esto coincide con una tendencia más general. Las privatizaciones son más asociables con la necesidad de pago con activos de la deuda externa, cuya crisis recién eclosiona a partir de 1982. Chile, considerado como un paradigma en términos de la aplicación del recetario neoliberal (aplicando un programa que muchas veces es visto como análogo al de la Argentina), avanza en este campo recién luego del año mencionado; hasta entonces, un núcleo extenso e importante de empresas permanecían bajo la órbita estatal (y varias de ellas, como veremos, no salieron de allí)¹⁰.

En cuanto a la apertura externa a través de reducciones arancelarias en parte no tuvieron efecto por cuanto existía protección excedente, como ya se mencionó. Si tuvo efecto la sobrevaluación cambiaria a que dio lugar la aplicación del esquema de devaluación prefijada; pero se trata de un episodio relativamente breve, por su insostenibilidad.

La reforma que consideramos más importante es la que atañe al sector financiero, y en rigor es la única relevante¹¹. Ella implicó una liberalización de la actividad, unida a esquemas de garantía de depósitos que dieron lugar a crecimientos exponenciales de algunas entidades. El aspecto de mayor impacto sin embargo fue el fuerte crecimiento -con fluctuaciones pronunciadas- de la tasa de interés. Esto fue un fenómeno novedoso (que en rigor comienza en 1975, antes del golpe de Estado), con importantes repercusiones sobre el sector productivo, mucho mayores por cierto que las producidas por la apertura externa.

Por último, cabe mencionar la ley de Promoción Industrial (además de otros mecanismos de promoción), que estableció un conjunto importante de desgravaciones y subsidios, que fueron luego una prenda central de negociación; ellos

⁷ Véase al respecto Peralta Ramos (op. cit., pág. 181), declaraciones críticas de Emilio Massera, miembro de la Junta Militar, en 1979.

⁸ La única privatización en todo el período militar que afecta a una empresa genuinamente estatal es la de Flota Fluvial del Estado Argentino. Ferrocarriles Argentinos, por su parte, sufre una reducción de personal del orden del 40 por ciento.

⁹ Este fue el caso de Austral Líneas Aéreas y Compañía Ítalo Argentina de Electricidad.

¹⁰ Véase Restivo (2003, pág. 132 y ss.). Las empresas chilenas en manos del Estado a principios de la década del '80 actuaban en diversas ramas: telecomunicaciones, minería, siderurgia, azúcar y energía. Este autor señala sin embargo que la privatización del sistema previsional fue implementada anteriormente.

¹¹ Notablemente, la ley de entidades financieras entonces sancionada sigue vigente aún, no habiendo sido sustituida en la década de los '90.

fueron derogados sólo tras la hiperinflación de 1989. Pero por cierto esta no es una innovación en relación con políticas anteriores (tal como lo señala por ejemplo Peralta Ramos).

Estas apreciaciones permiten notar que no parece haber en la práctica un carácter “refundacional” en el programa de la dictadura militar. Este juicio no hace referencia a las eventuales intenciones de los actores de la época, sino a lo que éstos en definitiva concretaron¹². En tal sentido, es impactante el contraste con lo ocurrido durante el ciclo de la Convertibilidad. Allí se sancionó un amplio andamiaje legal que dio forma a un extenso programa de reformas; tal es la solidez de aquél, que el grueso de la normativa entonces sancionada continúa hoy vigente, por más que algunos de sus efectos prácticos no sean en la actualidad relevantes¹³.

La tesis de que la gestión dictatorial apuntó a quebrar las bases de las alianzas populistas tiene atractivos, y puede ser rastreada en algunas decisiones¹⁴. Pero la gran concentración de poder político que logró la dictadura parecería tornar innecesaria una “refundación”; se trataba más bien de mantener bajo control las demandas de los trabajadores (algo que podía darse por garantizado en aquella época, y que se tradujo efectivamente en una importante compresión del salario real), y eventualmente de favorecer la concentración empresarial.

Pero debe además destacarse lo siguiente: los ciclos “populistas”, caracterizados por la alianza entre burguesía nacional y trabajadores sindicalizados, no habían protagonizado por cierto la historia entre 1955 y 1976; sólo el período 1973-75 puede asociarse explícitamente a este patrón. La visión que otorga centralidad a tales alianzas parece en realidad “anclada” en 1955, por cuanto se refiere a la configuración propia del primer período peronista (y más asimilable a lo ocurrido hasta 1950); la “remake” entre 1973 y 1976 es un ensayo breve, que por cierto concluye en forma bastante más desastrosa que el anterior ciclo de este signo. No encontramos otros años típicamente “populistas” entre 1955 y 1976¹⁵.

La relativa envergadura intelectual de los protagonistas, por último, no permite pensar en la existencia de concepciones estratégicas muy elaboradas. El elenco económico se integra más por actores relacionados con el mundo de los negocios, y no por intelectuales o analistas de valía académica o profesional¹⁶.

¹² Es posible que existieran intenciones de reforma y que su manifestación en el nivel reservado hayan contribuido a decisiones de retiro de inversiones. Tal puede haber sido el caso del sector automotor, que había sido una de las “estrellas” del anterior ciclo industrializador. De las siete principales terminales automotrices, una se retiró totalmente, mientras que otras cuatro transfirieron porciones de su paquete accionario (mayoritario o minoritario, según el caso) a inversores locales. Este movimiento se revierte con posterioridad.

¹³ A título de ejemplo, mencionamos que se encuentran vigentes la ley de Convertibilidad, la ley que regula el Sistema Previsional, los marcos regulatorios del sector energético, etc.

¹⁴ Un ejemplo es el de la descentralización de la actividad industrial de la región metropolitana, instrumentada a partir de políticas del gobierno de la provincia de Buenos Aires, con el aparente propósito de reducir las concentraciones obreras en el área.

¹⁵ Eventualmente, puede mencionarse el breve ciclo “nacionalista” que protagoniza el presidente Roberto M. Levingston, de duración efímera.

¹⁶ En este sentido, hay un contraste significativo con el elenco de “Chicago Boys” que integra el

Por lo demás, buena parte del quehacer de las autoridades económicas se centró en el combate a la inflación, a través de diversos ensayos, que fueron del establecimiento de acuerdos de precios a la apertura con apreciación cambiaria. Ello significó también duros enfrentamientos verbales con los sectores concentrados de la economía¹⁷. El “programa” de Martínez de Hoz en última instancia se convirtió en una secuencia de decisiones cortoplacistas, carentes de una visión estratégica; en tal sentido, la brusca apertura con revaluación cambiaria iniciada en 1979 parece asociarse más a la puja por el control de la inflación, en un esquema claramente destinado a fracasar, como de hecho ocurrió. Esto, más allá de las eventuales intenciones de los actores, algo sobre lo que no abriremos juicio aquí.

Ello no quita evaluar si el programa significó algún quiebre, eventualmente irreversible, que pueda entonces vincularse a la trayectoria posterior. Este será el tema de la segunda tesis, que tratamos a continuación.

Tesis 2: los impactos del programa de Martínez de Hoz

Es un lugar común sostener que el programa de la dictadura militar introdujo cambios irreversibles, por vía del establecimiento de nuevas relaciones de fuerza, que impidieron el retorno hacia modelos a la vez industrializadores e inclusivos.

No caben dudas acerca de que existió un quiebre importante en la evolución de la economía a partir de 1976. Al respecto, podemos citar algunos indicadores¹⁸:

- a) Luego de 12 años (1963-1974) de crecimiento a una tasa media de 5% anual -algo que como vimos el propio discurso ministerial admite- la economía se expande a menos del 1% anual, entre 1975 y 1981.
- b) El PIB del sector industrial cae un 10.5% entre 1976 y 1981; su participación se reduce de 27,8% a 22,2% del PIB, comparando promedios de los períodos indicados (datos a precios constantes de 1980).
- c) El salario real cae, también entre los períodos mencionados, un 40 por ciento.
- d) La tasa anual de inflación media entre 1976 y 1981 es de 193% cuando entre 1963 y 1974 en promedio había sido del 30 por ciento.
- e) El *déficit* fiscal entre 1976 y 1981 es en promedio del 6,4% del PIB, mientras que en los 12 años anteriores había sido de 3,7 por ciento del PIB.

A efectos de aquilatar este desempeño, conviene hacer referencia a las condiciones particulares que debió enfrentar la gestión de Martínez de Hoz. Algunos elementos sugieren un escenario relativamente favorable:

- La economía había mostrado un comportamiento menos cíclico que lo ocurri-

gobierno dictatorial de Chile. La única excepción, en el caso argentino, dentro de la primera línea del equipo económico, es el presidente del Banco Central Adolfo Diz, con amplios antecedentes académicos.

¹⁷ Véase al respecto, Peralta Ramos (op. cit., págs. 168 y ss.)

¹⁸ Estas referencias proceden de Müller (2001).

do hasta mediados de la década de 1960; de hecho, desde 1964 hasta 1974 no se registraron recesiones, siendo que la crisis de 1975 es más atribuible a una coyuntura particular, signada por prácticas específicas y malas políticas estatales¹⁹. Existe evidencia de que en el período 1976-1981 la economía podría haber crecido en niveles cercanos a los de su producto potencial, sin incurrir en restricciones externas, en el nivel de la balanza comercial²⁰.

- La profunda represión política y sindical ahogó cualquier resistencia civil y abrió un espacio de viabilidad inédito; la mejor evidencia de ello es la fuerte caída del salario real, ya apuntada. Nótese incluso que esto abría espacio a una negociación más viable entre los diferentes grupos económicos, toda vez que implicaba liberar una porción importante del ingreso para la misma²¹.
- En el nivel internacional, la crisis petrolera y el posterior estancamiento de las economías en los países desarrollados produjo un cuadro complejo en términos del desarrollo del comercio internacional; pero esto se ve compensado para la Argentina por la ampliación del mercado soviético a partir de 1979, producto del embargo de Estados Unidos, tras la invasión a Afganistán. La abundante liquidez internacional, por otra parte, relaja como nunca antes el acceso al crédito (como se verá enseguida, esto constituirá el germen de la crisis de la deuda externa).

En otros términos, si la evolución económica fue decididamente desfavorable, ello no puede atribuirse a restricciones externas o internas, sino a características del proceso económico y político que inciden en aquélla.

La pregunta acerca de si esta evolución era la deseada por las autoridades políticas y económicas no puede ser respondida desde la subjetividad de los actores; pero sí puede afirmarse que semejante saldo, en ausencia de restricciones significativas, difícilmente pueda considerarse como deseable, aun cuando se persiguiera algún propósito refundacional (que tampoco hemos visto enunciado). Lo cierto es que si la política económica se vio gobernada mayormente por la lucha antiinflacionaria, tampoco fue exitosa (con excepción del año 1980, el incremento anual de precios fue siempre superior al 100%). No faltan quiénes ven en esta sucesión de fracasos un éxito²², en cuanto logra introducir modificaciones deseadas, en relación con la trayectoria anterior. Pero esto no exime de constatar que el fin del ciclo de Martínez de Hoz es caótico y que por cierto no deja bien parado a su responsable, quien de hecho queda invalidado políticamente para cualquier actuación pública posterior.

Una pregunta que admite un tratamiento sobre bases más objetivas es si esta evolución de la economía produjo resultados irreversibles, en términos de la constitución del aparato productivo.

¹⁹ Véase Müller (1990).

²⁰ Se remite al respecto a Müller (2001, pág., 18 y ss.).

²¹ En términos aproximados, una caída como la mencionada en el salario real (40%) implica una redistribución -a paridad de nivel de actividad- del orden de 18% del PIB; la participación de los asalariados en el ingreso en el período 1963-1973 se encontraba en el orden de 45% en promedio.

²² Como vimos, Rapoport señala que la gestión de Martínez de Hoz fue un fracaso en cuanto a la lucha antiinflacionaria; pero resultó exitosa en lo referente a la introducción de un quiebre refundacional.

Cuadro N° 1

Año	Empleo Industrial	
	Censo Nacional de Población	Censo Nacional Económico
1974		1.525.221
1980	1.720.109	
1984		1.381.805
1991	1.532.823	
1994		1.058.379
2001	900.144	

Fuente: Censos demográficos de 1970, 1980, 1991 y 2001 – Censos Económicos de 1974, 1984 y 1994

Al respecto, algunas evidencias superficiales sugieren una elevada mortandad empresaria en el sector industrial, producto de la apertura externa. Esta afirmación como mínimo es exagerada, toda vez que el período de apertura externa con sobrevaluación cambiaría fue inferior a dos años (el régimen de devaluaciones prefijadas comienza a regir en febrero de 1979 y concluye con la devaluación practicada por el ministro Lorenzo Sigaut en abril de 1981, siendo que el punto de partida fue de *subvaluación* de la moneda local); esto de hecho contrasta fuertemente con lo ocurrido durante la Convertibilidad, donde la sobrevaluación perduró durante diez años. Eventualmente, la incidencia de tasas de interés elevadas durante un período prolongado parecería haber sido mayor; ello persistió a lo largo de todo el ciclo.

Existieron sin duda cambios importantes en el interior del sector industrial; entre ellos, cabe mencionar la declinación de los sectores metalmeccánico y electrónico, y la expansión de la industria de procesos (química, petroquímica, etc.). Pero estos cambios no comportan un decidido avance hacia la desindustrialización.

En tal sentido, el contraste con el impacto producido por el ciclo de la Convertibilidad (1991-2001) es impactante. Comparamos al efecto datos de empleo de los censos demográficos y económicos²³ (**cuadro N° 1**).

Mientras que el empleo industrial crece levemente entre 1970 y 1980 -sugiriendo una caída moderada a partir de 1976 -, entre 1991 y 2001 se reduce en más de 40%. Las cifras de los censos económicos ratifican esta percepción²⁴.

Por otra parte, como ya se indicó, no hubo reformas regulatorias y privatiza-

²³ Como es sabido, los datos de empleo de los censos demográficos y económicos no admiten comparación entre sí, en función de que el relevamiento que realizan éstos últimos nunca cubren el universo de la actividad productiva (industrial, en este caso).

²⁴ Estas cifras no deben tomarse como apreciaciones exactas, en particular por las notorias deficiencias que tuvo el Censo Demográfico del año 2001. La caída que se registra es sin embargo de magnitud suficiente como para afirmar que la trayectoria del empleo industrial fue fuertemente decreciente.

ciones que afectaran al núcleo duro de las empresas estatales, más allá de que éstas hayan sido objeto de procesos de racionalización²⁵.

Dos son los impactos que consideramos más duraderos de esta gestión:

- a) la persistencia de un proceso inflacionario a tasas anormalmente elevadas
- b) el fuerte crecimiento del endeudamiento, a la vez público y externo.

En cuanto a lo primero, la gestión ministerial parece haber sido impotente para lograr una moderación de la inflación, luego de un brusco empujamiento de la misma en 1975-76; ello, a pesar de que se neutraliza uno de los componentes de la puja de ingresos, el relativo a los asalariados. La interpretación de Peralta Ramos -como se vio- es que este proceso refleja un intenso conflicto entre diferentes sectores empresarios; la resistencia al programa de Martínez de Hoz explicaría entonces respuestas retaliatorias en términos de precios.

Matizamos aquí este diagnóstico. Como se ha planteado, el propósito refundacional que animaría a Martínez de Hoz y que en definitiva explicaría la resistencia empresaria y la consecuente inflación, no parece haber sido tal; entendemos que hubo espacio de negociación, como de hecho lo refleja la propia ley de Promoción Industrial. Por otro lado, y sin ingresar en la compleja cuestión acerca del origen del proceso inflacionario, es posible que el mismo se haya visto realimentado por los comportamientos defensivos que genera. Cuando la inflación adquiere las magnitudes que se observaron, tenderá a reproducirse; dado que la inflación se encuentra fuertemente asociada con variaciones de precios relativos (no existe ni tiene mayor sentido un incremento sistemáticamente uniforme de precios), se reducen los horizontes de decisión. En otros términos, si bien es correcto asociar el proceso inflacionario con pujas distributivas, el ritmo efectivo de la inflación no puede ser explicado por éstas, en forma lineal; intervienen aquí otros elementos, que hacen al funcionamiento económico, en particular lo referido a expectativas.

La deuda externa pública fue por cierto un lastre de la mayor importancia. Su origen puede situarse en las instancias siguientes:

- a) la triplicación de la tasa de interés internacional en tres años, cuando el endeudamiento con el sector privado fue tomado a tasas flotantes.²⁶
- b) la inducción al endeudamiento externo por parte de empresas públicas y privadas, a efectos de sostener el sector externo, particularmente a partir del déficit comercial que genera el esquema de devaluaciones prefijadas. Es interesante destacar que la expansión de la deuda comienza en forma simultánea con el incremento de la tasa de interés internacional.

Una vez producido el endeudamiento con sobrevaluación cambiaria, la posterior devaluación lleva a la estatización de la deuda privada, a efectos de prevenir una quiebra generalizada. Este proceso muestra ángulos particularmente perversos, en la medida en que ratifica ingentes ganancias especulativas, trasladando al Estado los quebrantos producidos por la posterior devaluación; pero

²⁵ Quizás el ejemplo más significativo sea el de Ferrocarriles Argentinos, cuyo personal se redujo en un 40% aproximadamente; la red, por su parte, se contrajo en 25 por ciento.

²⁶ Según CEPAL (1986, pág. 397), la tasa libor pasa de 5.6% en 1977 a 16,8% en 1981.

ésta es la única opción, en el marco de “normales” relaciones capitalistas, tanto para evitar la quiebra de los deudores como la de los acreedores, externos en este caso²⁷.

Ahora bien, *la deuda externa no fue seguramente un fenómeno propio de la gestión económica dictatorial*. Gran parte de los países de América latina incurrieron en un elevado endeudamiento externo, lo que dio lugar a lo que luego se conoció como “década perdida”²⁸. En consecuencia, mal puede achacarse este fenómeno a la dictadura, aun cuando debe señalarse que su motivación, lejos de ser virtuosa, fue básicamente la de sostener la sobrevaluación cambiaria y la fuga de capitales.

Restaría identificar un último “saldo” que podría haber dejado la dictadura militar: una suerte de impacto traumático colectivo, producto de la acentuada represión, que habría infundido algún tipo de temor o sensación de amenaza que abortaría cualquier intento de pensar opciones. Por vía del terror, se habría así instalado una suerte de autocensura intelectual y política.

Más allá de las dificultades de determinar la presencia de este factor, esta afirmación -que no hemos visto reflejada puntualmente en texto alguno, pero que ha sobrevolado informalmente en muchos análisis- es cuestionable. Por un lado, si el final del ciclo militar resultó traumático, lo fue sobre todo para la corporación militar, por exhibir un registro multidimensional de fracasos, que fueron desde la imposibilidad de ocultar o justificar las atrocidades cometidas en el campo de los derechos humanos hasta la rotunda incompetencia mostrada en el campo específicamente militar (en el conflicto del Atlántico Sur), pasando por la *debacle* económica de 1982.

La victoria de la Unión Cívica Radical se funda sobre la temática de los derechos humanos, ante una opción justicialista que parecía inclinarse en dirección contraria. De hecho, en este campo la Argentina ha desarrollado acciones con una profundidad que admite escasas comparaciones en el nivel internacional. Mal podría existir algún “trauma colectivo” asociado con el ciclo militar, cuando el aspecto más cruento y conflictivo fue susceptible de una elaboración colectiva de tal amplitud (enfrentando incluso levantamientos militares²⁹). Sin embargo, el gigantesco fracaso económico que deja aquél no parece haber producido un efecto duradero sobre la práctica de los actores políticos; en otros términos, éstos no integraron la cuestión económica como eje central de su discurso y accionar. Sobre este tema, volveremos en el próximo apartado.

²⁷ El grueso de los acreedores externos de la Argentina eran entonces bancos comerciales, principalmente estadounidenses; la eventual cesación de pagos de deudores argentinos habría significado poner en riesgo su patrimonio. De allí la doble funcionalidad de la estatización de la deuda privada: evitar el impacto de la devaluación sobre los pasivos denominados en moneda extranjera, y a la vez garantizar a través del Estado las acreencias debidas, evitando la disminución de activos de los balances de los bancos.

²⁸ Al considerar en conjunto Brasil, Chile, México y Venezuela, la relación entre deuda y PIB pasa de 22% en el período 1973-77 a 55% en 1983-87. La excepción más notable en este sentido es la constituida por Colombia, donde el crecimiento de la deuda con relación al PIB es muy moderado, pasando del 28% al 39% (Fuente: <http://databank.worldbank.org>)

²⁹ Al respecto, no es menor el hecho de que el gobierno radical fue probablemente el único que en la historia argentina convocó públicamente a manifestarse en defensa de la democracia, en oportunidad de un levantamiento militar (Semana Santa de 1987).

Tesis 3: dirigencias políticas, empresarios y élites intelectuales ante las reformas

Tal como señala Basualdo, las reformas fueron fundamentadas sobre el argumento de que la quiebra del Estado fue generada por el modelo de sustitución de importaciones. Esta es una extraordinaria inversión argumental. No había señales de agotamiento de dicho modelo, tanto en el plano externo como en el fiscal; el creciente déficit fiscal y cuasifiscal que muestra la Argentina durante el período 1976-81 obedece a políticas propias de entonces, principalmente la reforma financiera de 1977 (a través de la Cuenta de Regulación Monetaria) y la progresiva estatización de la deuda externa privada contratada mediante seguros de cambio; todo ello, producto en parte de la interrupción del ciclo de la industrialización sustitutiva.

Pero debe destacarse que la tesis de que el patrón de industrialización sustitutiva estaba agotado y que aquí reside la razón del pésimo desempeño posterior a 1976, fue adoptada en forma creciente, tanto por las elites empresariales y políticas, como por los propios economistas.

Una prueba contundente de esto es lo sostenido por la secretaría de Planificación, en un documento de 1984³⁰, a principios del período democrático (cuando aún Bernardo Grinspun era ministro de Economía). Se afirma allí que la deuda externa no es el único obstáculo que debía enfrentar la economía argentina; a ello debe sumarse “el estancamiento económico de la década del setenta”. Agrega: “Los primeros años de este período dieron muestra del agotamiento del proyecto de sustitución intensiva de importaciones que abarcó los diez años”. Se indica que el dinamismo de diversas ramas industriales (petróleo, acero, automotores y bienes de capital) se debilitó por los límites impuestos por el mercado interno. Se considera que el intento de promocionar la exportación industrial en 1973/74 fracasa al tener efectos pobres sobre el conjunto del sector y no fomentar inversiones específicamente vinculadas con la exportación. El modelo se inviabiliza, por otra parte, al agotarse, como fuente de financiamiento de las inversiones, los subsidios fiscales y el apoyo del crédito subsidiado y racionado; ello se manifiesta en la eclosión inflacionaria de 1975.

En coincidencia con Basualdo y Rapoport, creemos que esta apreciación no se compadece con los hechos³¹. Resulta notable que ella haya sido suscripta en forma casi unánime por diversos estudiosos³²; desde esta perspectiva, como ya dijimos, no hay propiamente un quiebre a partir de 1976. La postura de Peralta Ramos es asociable con la visión del agotamiento, aun cuando existe un matiz diferenciador, puesto que, lejos de identificar un quiebre en dicho año, racionaliza lo ocurrido durante la dictadura como una continuidad de la política de promoción industrial que se inicia en la década anterior. Diferimos de lo sostenido

³⁰ Secretaría de Planificación (1984)

³¹ Una fundamentación más detallada de esta afirmación puede encontrarse también en Müller (2001). Al respecto, véase lo mencionado en Müller (1990).

³² En Müller (1990) se reseñan opiniones de diversos analistas acerca del ciclo económico previo a la dictadura, tanto de mediados de los '70 como de la década siguiente. Puede percibirse allí que de una visión matizada se evoluciona a una percepción claramente negativa, en algunos casos por parte de los mismos autores.

por esta autora, por cuanto los indicadores fiscales disponibles no sugieren una presión insostenible sobre las cuentas públicas por parte de la promoción fiscal (más allá de si la magnitud de tales incentivos era adecuada).

Nótese que, más allá de si representa o no un quiebre, la gestión de Martínez de Hoz queda virtualmente “absuelta”, toda vez que su pobre desempeño es atribuido a la continuidad de un modelo agotado y ya no por las específicas políticas implementadas por aquélla. El discurso y la acción política a partir de 1983 parecen hacer deliberadamente caso omiso del ciclo militar, remitiéndose a la *debacle* del segundo ciclo peronista. El estruendoso fracaso de la dictadura en esta materia pareció pasar inadvertido³³.

Al respecto, es interesante el contraste con el caso de Chile. Señala Restivo (2003, pág. 131 y ss.) que la política anterior a 1982 había incluido el congelamiento del tipo de cambio, hasta inducir una acentuada sobrevaluación³⁴, en total analogía con el caso argentino. La crisis que se produjo en ese año motivó la generalizada quiebra del sector financiero, que debió ser estatizado; el episodio incluyó el encarcelamiento de banqueros e incluso de ex funcionarios gubernamentales. Esto motivó un desplazamiento en la orientación económica: “el liderazgo tiende a recaer no en el sector financiero, como antes de la crisis, sino en los grupos económicos locales pero ya fuertemente ligados al capital transnacional” (Restivo, op. cit., pág. 132). En otros términos, se produjo una redefinición, resultado de un aprendizaje de la crisis, que llevó a privilegiar a la economía real, antes que a las finanzas³⁵. Y ello ocurrió sin cambio alguno en el régimen político.

En conclusión, el caso de Chile evidencia un movimiento simétrico en relación con el caso argentino, donde un profundo cambio en el régimen político no se traduce en una efectiva reorientación económica (más allá del intento efímero de la gestión Grinspun).

¿Cómo se explica este posicionamiento crítico hacia el proceso de industrialización desarrollado hasta 1976? Responder a esta pregunta presenta dificultades (por lo menos para el autor), porque si es cierto que el patrón económico anterior a ese año no presentaba signos de agotamiento, y eventualmente tendía a una modalidad híbrida de industrialización a la vez sustitutiva y exportadora, *cabe preguntarse por qué no se insistió por esta vía*. Si la Argentina anteriormente había encarado un camino industrializador con relativo éxito (pese a las mayores restricciones de financiamiento), queda por preguntarse por qué se produjo semejante cambio de rumbo, precisamente cuando las condiciones eran aún más favorables. En un conocido trabajo, Canitrot (1980) señala preci-

³³ Guido Di Tella sostuvo, al cabo de la gestión de Martínez de Hoz, que había sido un ensayo de carácter “populista”; esto es, expresaba una continuidad en relación con el anterior ciclo productivo. Naturalmente, esta afirmación está en plena discordancia con la noción de que Martínez de Hoz implicó un quiebre; ella permite asociar el fracaso de ésta al del propio ciclo industrializador, en un curso argumental paralelo, aunque no coincidente, con el de Peralta Ramos..

³⁴ El PIB de Chile cae entre 1981 y 1985 cerca del 50%, en dólares corrientes, mientras que la variación en términos reales es virtualmente nula entre esos dos años.

³⁵ No casualmente, Chile mantuvo controles a los movimientos de capital especulativo durante una década, a partir de 1989,

samente que en 1977 estaban dadas las condiciones para un crecimiento “a la brasileña”, en el sentido de que existía espacio para la expansión con contención del salario real.

La respuesta que ofrece Basualdo, como se vio, es que la acumulación pasa a centrarse sobre la obtención de renta financiera, aprovechando las condiciones de gran liquidez de fondos que ofrecía el mercado internacional, lo que permitía ganar un excedente sobre la base de los diferenciales de tasas de interés. Este argumento es debatible.

Como es sabido, la cuadruplicación del precio del petróleo, ocurrida en 1973-74, implicó un ajuste recesivo para las economías centrales, lo que generó una considerable oferta de fondos, con la consecuente caída de la tasa de interés. Este contexto puede favorecer la especulación financiada a bajo costo; pero también pone a disposición recursos a bajo costo para el proceso productivo; la renta en este caso podría estar dada por el diferencial entre la tasa de ganancia empresarial y la tasa de interés externa. En cierto sentido, este fue el aprovechamiento que hicieron de la coyuntura Brasil (desarrollando capacidad industrial exportadora para compensar el *déficit* ocasionado por las importaciones de petróleo) y México (promoviendo la expansión petrolera). La gran diferencia con la Argentina no reside en haber asumido deuda, sino en el uso que se dio a la misma. La posterior crisis que ocasiona la abrupta elevación de las tasas de interés no invalida esta opción, por cuanto se trata de un factor fuera del control de los agentes económicos locales y no el resultado de un programa inconsistente.

Por otra parte, la adopción de un patrón de acumulación determinado no es el resultado determinista de una elección “microeconómica” consciente por parte de una élite, sino la consecuencia de un complejo de actitudes y circunstancias, donde en particular los conflictos de interés juegan un papel central. En tal sentido, el abordaje de Peralta Ramos es más fructífero (más allá de que podamos discrepar en sus conclusiones), por cuanto apunta a interpretar lo ocurrido como resultado de tales conflictos. Desde esta perspectiva, el vuelco por la especulación debe probablemente ser entendido como el producto de la desorganización que induce el proceso inflacionario y la acumulación de decisiones estatales poco consistentes con un patrón sostenible, sobre todo en el plano del sector financiero. En el capitalismo, el juego competitivo puede conducir a situaciones no sustentables; puede ocurrir que las mismas solo puedan superarse mediante crisis violentas; de hecho, esto ocurrió en la Argentina en 1982, 1989 y 2001-2002.

Sugerimos en consecuencia como hipótesis que este camino de ruptura con el anterior modelo es producto de la concurrencia de varios factores:

- a) *La percepción generalizada (aunque falsa) de que la trayectoria recorrida en el período anterior fue pobre e insostenible.* Ello fue producto de las continuas interrupciones institucionales y la permanente conflictiva política, que no permitieron percibir y exteriorizar en el discurso el razonable desempeño de la economía³⁶; recuérdese al respecto que los “10 años dorados” (1964-

³⁶ Un hecho del plano técnico, pero con alguna influencia, fue la tardía difusión (BCRA, 1975) de las cuentas nacionales con base en el año 1960, que llevaron a una reevaluación del desempe-

1974) alumbraron no menos de ocho presidencias, cuyas duraciones fueron de 45 días a 4 años, acumulando permanentes frustraciones por parte de virtualmente todos los actores.

- b) *La conjunción de la reforma financiera de 1977 con el mantenimiento de altas tasas de inflación.* Esto generó oportunidades de ganancias especulativas que compitieron exitosamente con las inversiones productivas. Concomitantemente, este panorama exacerbó la demanda de subsidios para sostener las actividades productivas, algo a lo que el gobierno accedió; este aspecto implica ratificar y profundizar las políticas anteriores de subsidio; de hecho, es la base para la argumentación de que la política económica de la dictadura representa una continuidad con el modelo anterior (relativizando así la noción de quiebre).
- c) *La evidente incapacidad de los sectores dominantes de arribar a algún tipo de confluencia o acuerdo.* En este aspecto, el contexto inflacionario puede haber constituido un aliciente.
- d) *La relativa competencia técnica del equipo económico, y su escasa capacidad de generar un acuerdo duradero entre actores.* Notablemente, esto ocurre a pesar del espacio abierto por la compresión del salario real. A esto debe agregarse la voluntaria pérdida de centralidad del Estado, que deja gradualmente de ser un agente organizador y movilizador -como lo había sido anteriormente durante el ciclo sustitutivo- para posicionarse como responsable por la negativa trayectoria que sigue la economía. Esta idea será abandonada recién luego de la crisis de 2001.

En definitiva, *las reformas encaradas en los años '90 no reconocen un origen directo en las políticas de la dictadura militar, sino en la evolución posterior, marcada por el endeudamiento externo*, fenómeno que no es exclusivo de la Argentina. A no ser por el brusco incremento de tasas de interés que desembocó en la crisis de la deuda externa -antes parcialmente privada, luego nacionalizada- el impacto del período Martínez de Hoz habría sido menos duradero, aun cuando resulte especulativo indagar acerca de lo que habría ocurrido. Por lo contrario, las reformas de los '90 habrían probablemente sucedido aun en ausencia del ciclo de Martínez de Hoz, precisamente por obra del endeudamiento externo. Como abono a esta tesis, se puede señalar que Chile, considerado usualmente como un pionero en esta vía reformista, no realizó privatizaciones que afectaran al núcleo duro de las empresas públicas con anterioridad a la crisis de 1982, esto es, ellas comenzaron recién diez años después del golpe militar.

Corresponde destacar la profundidad de las reformas realizadas, y el voluntario retiro del Estado como actor, algo en lo que la Argentina tuvo un alcance muy amplio, en comparación con lo ocurrido en otros países de América Latina.

Más precisamente, podemos consignar lo siguiente:

- a) los aranceles aduaneros de la Argentina, según Lora (2001, pág. 5), en promedio en 1999 son similares a los de otros países comparables (Brasil, Chile, México).

ño económico en la década mencionada, descartando el comportamiento poco dinámico que sugerían los guarismos estadísticos con base en el año 1950.

- b) en lo referido al sector financiero, el “índice financiero” calculado nuevamente por Lora (op. cit., pág. 35) alcanza para la Argentina el valor virtualmente máximo, frente a niveles entre el 25% y el 50% inferiores para el caso de los países mencionados. Este índice combina los requerimientos de reservas, la intervención sobre las tasas de interés y la calidad de las regulaciones prudenciales, y asigna mayor puntaje en la medida que se incrementa la liberalización.
- c) la reforma previsional concretada en la Argentina (y hoy revertida) está entre las de mayor alcance, y es comparable a los casos de Chile y de México; Brasil en cambio no encaró acciones sustanciales en este campo.
- d) en materia de privatizaciones, el citado trabajo de Lora define un índice de impacto, definido como cociente entre el monto de las privatizaciones (aparentemente, lo recaudado a través de éstas) y el PIB. La Argentina figura allí en cuarto lugar, con ventas acumuladas valuadas en 8,6% del PIB; Brasil muestra un valor algo mayor, con 10,9%³⁷. Debe destacarse que este indicador se ve afectado en el caso argentino por la ostensible sobrevaluación cambiaria de la época; una valuación más realista del PIB llevaría a un indicador superior al evidenciado por Brasil. Resulta notable el caso de Chile, que en esta materia muestra una incidencia sustancialmente menor (3,4%); el valor para México es un poco más elevado (5,9%) y el de Uruguay casi nulo (0,4%). Claramente, en el conjunto de los países de mayor nivel de desarrollo en América latina, la Argentina es el país donde las privatizaciones parecen haber tenido mayor alcance.

A lo anterior, deben agregarse algunas consideraciones de orden cualitativo, pero no menos importantes, que muestran el considerable alcance de las reformas, en el caso argentino.

- En primer lugar, la Argentina y Bolivia son los únicos países que privatizan totalmente la actividad hidrocarburífera, aun cuando en el caso de Bolivia se mantiene vigente la empresa estatal, lo que ha permitido su reactivación posterior; en todos los países restantes, las empresas públicas de este rubro permanecen total o mayoritariamente bajo la órbita estatal. Un aspecto particular sobre el que se ha llamado la atención, en el caso argentino, ha sido el del desmantelamiento de un importante laboratorio de investigaciones de la ex petrolera estatal.
- Consideraciones análogas merecen algunos emprendimientos mineros de gran porte, sobresaliendo aquí el caso de Chile, que no revierte la nacionalización del cobre que había realizado el gobierno socialista derrocado en 1973; posteriormente, sobre todo en el período democrático siguiente, se produce una gradual apertura al capital privado, que hoy controla cerca de 2/3 de la producción.
- Las privatizaciones no anularon instancias de planificación estatal, en los

³⁷ Los otros dos países con valores mayores son Bolivia y Perú. Estos casos no son estrictamente comparables con la Argentina y el Brasil, porque se trata de países con menor producto bruto interno per cápita, donde el peso del sector tradicional de baja productividad es mayor; ello implica abultar la relación entre monto de recaudación y PIB.

- casos de Chile, Brasil y Bolivia; ellas en cambio desaparecieron en el caso argentino. Lo mismo puede decirse de los cuadros técnicos estatales preexistentes (como fue el caso arquetípico del sector de energía eléctrica).
- Las privatizaciones no anularon normas de compra nacional, en el caso de Brasil; ello permitió asegurar la continuidad del conjunto de empresas proveedoras conformadas en la época estatal; por cierto que éste no fue el caso argentino.
 - Como un aspecto diferenciador del caso chileno, cabe señalar que este país revierte sólo parcialmente la reforma agraria que habían implementado los gobiernos anteriores, preservando así un importante proceso de modernización en el agro³⁸.

Esta particular profundidad de las reformas en la Argentina *puede atribuirse a la creencia compartida por la mayor parte de la dirigencia empresarial y política, acompañada en esto por una cohorte de analistas, de que la Argentina había fracasado en sus intentos de desarrollo industrial sobre la base del activismo estatal*, siendo que el período Martínez de Hoz fue conceptualizado como parte de ese fracaso. Sin confianza en algún proyecto endógeno, las reformas encontraron un campo de avance casi sin límites.

El posicionamiento que adopta respecto de este tema Raúl Alfonsín, presidente entre 1983 y 1989, es una evidencia clara en este sentido. En su libro de memorias (Alfonsín, 2004) sostiene lo siguiente:

“Un país por muchas décadas replegado sobre sus propias fronteras y, por lo tanto, una sociedad que progresivamente le dio la espalda a la necesidad de competir y de capturar el progreso técnico, le reclamó al Estado que, además de sus funciones constitucionales, hiciera muchas cosas y a cualquier costo (...). Así, el Estado debió afrontar la demanda de que se convirtiera en garante de la producción y el crecimiento. Pero mientras que en los Estados modernos desarrollados esta demanda es satisfecha mediante el diseño de una estrategia para toda la nación y con reglas de juego transparentes que movilizan la iniciativa social, en la Argentina el Estado se vio llevado a hacerlo sea a través de la creación de empresas públicas industriales, sea a través del subsidio al capital privado, o haciéndose cargo de empresas quebradas” (pág. 136-7).

Lo que el ex presidente Alfonsín percibe como una anomalía argentina no es sino el esquema de desarrollo por sustitución de importaciones que adoptaron los países mayores de Latinoamérica en la posguerra; así ocurrió, con las particularidades de cada caso, en México y Brasil. No es inoportuno señalar que esta opinión es vertida años más tarde de producidas las reformas, ya cuando el patrón instaurado en 1989, corporizado en el régimen de Convertibilidad en 1991, ya había mostrado su inviabilidad, a través de la peor crisis económica de los últimos 100 años de historia argentina.

³⁸ Este proceso permite una importante expansión de la producción y exportación de productos frutales.

Conclusiones

Las principales conclusiones de este trabajo pueden sintetizarse así:

- a) La gestión económica de la dictadura, bajo el comando de José Alfredo Martínez de Hoz, no fue en los hechos un ensayo refundacional más allá de las eventuales intenciones de sus protagonistas. Se trató de una gestión que no fue más allá de administrar el corto plazo, particularmente por el combate a la inflación y la necesidad de lograr consensos entre diversos grupos de interés para permitir una administración ordenada; en ambos casos, la gestión fracasó. La única reforma relevante que se realizó fue la referida a la actividad de las entidades financieras.
- b) En lo que hace a las consecuencias, la política económica de la dictadura implicó un quiebre en el desempeño de la economía, que pasó a mostrar un bajo crecimiento, una caída de la incidencia del sector industrial, una inflación muy elevada y un abrupto aumento de la deuda externa. La trayectoria previa de la economía -sin ser brillante- había logrado instalarse en una senda de viabilidad externa y fiscal; las condiciones internacionales, por otro lado, no eran desfavorables, sobre todo a partir de la apertura completa del mercado de granos de la Unión Soviética. Este pésimo desempeño debe entonces ser atribuido a la política económica implementada.
- c. No puede argumentarse, ni en términos económicos ni políticos, que la gestión de Martínez de Hoz introdujo cambios irreversibles, excepto en lo referido a la cuestión de la deuda externa; pero el endeudamiento no fue privativo de la Argentina, sino más bien un fenómeno generalizado, que dio lugar a la noción de “década perdida”, con referencia a los años 80.
- d. En las décadas de los '80 y '90, había una apreciación predominante, tanto por parte de actores económicos y políticos como de analistas, en el sentido de que el ciclo industrializador previo a 1976 estaba agotado, y que era necesaria una reformulación. Esta percepción se basaba sobre una evaluación que hemos considerado equivocada, cuya génesis hemos situado (a título de sugerencia) en la pronunciada inestabilidad política que reinó en la década anterior a 1976. Ella se mantuvo a lo largo de dos décadas, y fue junto con la cuestión de la deuda, uno de los disparadores esenciales de las reformas de los '90; el rol jugado por la gestión económica de la dictadura no parece haber tenido relevancia.
- e. Esta persuasión parece haber tenido impacto relevante en el alcance de las reformas, en una rápida comparación con otros casos en América Latina. Se trató de reformas sin objetivos sectoriales, fuertemente volcadas a satisfacer tanto necesidades fiscales (pago de la deuda externa) como principios ideológicos e intereses concretos.
- f. La responsabilidad intelectual y política de las reformas de cuño neoliberal que la Argentina implementa a partir de 1990 cabe entonces a las elites políticas, intelectuales y empresariales; tales reformas encuentran un estímulo central en la crisis de la deuda. Pero sobrevuela a las mismas la concepción que sostuvieron tales elites, referida al desempeño del curso industrializador previo al quiebre que induce la dictadura militar.

Los tiempos actuales son de reversión de la ola neoliberal que tomó a toda América latina, con diferencias entre países en cuanto a su alcance. Una reflexión que suscita este trabajo, más allá de su eventual interés histórico, hace referencia a qué debe esperarse de las dirigencias política y económica de la Argentina, y a los núcleos intelectuales, si se trata de encarar una senda sostenible y equitativa de crecimiento. El *pedigree* de estos agentes es por cierto poco aleccionador. Se requiere una nueva conciencia, basada entre otros aspectos sobre una crítica revisión de lo actuado.

Un segundo tema que merece mención se refiere al rol del Estado. El activismo estatal durante la etapa de industrialización tuvo deficiencias en varios planos, sin duda; pero fue una instancia clave para el desarrollo de algunos segmentos de industria pesada, además de otros sectores, como es el caso típico de la industria metalmecánica. Sin este activismo, la Argentina no contaría probablemente con las capacidades de que dispone en siderurgia, petroquímica, aluminio, soda solvay, generación hidroeléctrica, etc. Cuando el Estado es puesto en el banquillo -muchas veces por causas que no le son propias, como por ejemplo la estatización de la deuda externa- flaquea y pierde rumbo el proceso de desarrollo, más allá de algunos logros puntuales (por ejemplo, el caso de la agroindustria sobre la base de los granos). La experiencia reciente brinda un claro ejemplo al respecto: la salida de la crisis terminal de la Convertibilidad vio a un Estado en otro posicionamiento, que el gobierno que asumió en 2003 continuó. Ya no era más un Estado culposos; era un Estado que podía mostrar control en diversas variables clave y negociar una quita de la deuda, algo que parecía hasta entonces a la vez impensable y sacrilego³⁹. Este papel debe ser reforzado en lo político y en lo técnico.

³⁹ Para un mayor detalle sobre este tópico, ver Müller (2006).

Bibliografía

- Alfonsín, R. (2004), *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*, Fondo de Cultura Económica.
- Basualdo, E. (2010), *Estudios de Historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Editorial Siglo XXI.
- Canitrot, A. (1980), "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", *Desarrollo Económico* 19 (76), pp. 453-75.
- CEPAL (1986), "Estadísticas de corto plazo de la Argentina: Sector externo y condiciones económicas internacionales", Documentos de Trabajo N° 20, Buenos Aires.
- Ferrer, A. (con la colaboración de Marcelo Rougier) (2008), *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica.
- Ferreres, O. (2005), *Dos siglos de economía argentina 1810 2004*, Fundación Norte Y Sur.
- Lora, E. (2001), "Las reformas estructurales en América Latina: qué se ha reformado y cómo medirlo", Banco Interamericano de Desarrollo.

- Müller, A. (1990), "El agotamiento del crecimiento argentino en los años 70. Análisis de una tesis", XXV Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, B. Blanca, noviembre.
- Müller, A (2001), "Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz" (con la colaboración de Martín Rapetti, *Revista Ciclos*, Año X, vol. X, N° 21, primer semestre.
- Müller, A. (2006), "Lecciones", *Página 12*, 6 de agosto (<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2564-2006-08-06.html>)
- Peralta Ramos, M (2007), *La economía política argentina: poder y clases sociales (1930-2006)*, Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, M. (2010), *Historia económica política y social de Argentina*, EMECE.
- Restivo, N. (2003), "Chile. La crisis de 1973 y los ciclos económicos", Instituto de Estudios y Formación CTA.
- Schvarzer, J. (1987), *La política económica de Martínez de Hoz*, Hispanoamérica.



ENRIQUE ARCEO

El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial

Buenos Aires, Cara o Ceca/Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2011

A partir de la utilización de un marco teórico y metodológico sumamente innovador y consistente, Enrique Arceo ha publicado un libro en el cual quedan plasmados los resultados más importantes de un programa de investigación que ha venido desarrollando durante varios años. En *El largo camino a la crisis*, el autor le ofrece al lector un estudio pormenorizado de la compleja evolución de la economía mundial al cabo de las últimas décadas. Se trata de una mirada esclarecedora en muchos sentidos, de la cual se desprenden numerosos y valiosos elementos de juicio para pensar y problematizar, en términos estructurales y políticos, la crisis que en la actualidad enfrenta el capitalismo en la escala global.

El recorrido analítico arranca con la crisis del modelo de acumulación de posguerra y la respuesta del capital de los países centrales: bajo el predominio hegemónico del neoliberalismo y al calor de gobiernos democráticos y militares de neto corte antipopular, a comienzos de la década de 1970 se inicia un período de fuerte recomposición de la tasa

de ganancia. Este ciclo encuentra sustento sobre una drástica caída de los salarios y una creciente explotación de la clase trabajadora, al tiempo que se articula con una intensa concentración y centralización del capital.

En esta avanzada feroz sobre los trabajadores, Arceo reconoce dos procesos concurrentes. Por un lado, una acelerada internacionalización de los procesos productivos asociada, en lo sustantivo, con la búsqueda de las corporaciones transnacionales por minimizar sus costos absolutos en el nivel mundial, fundamentalmente a partir de la desverticalización y la relocalización de la producción, y del aprovechamiento de plataformas exportadoras en países, como la Argentina, con ventajas comparativas estructuradas alrededor de la explotación y el procesamiento de recursos naturales y/o la existencia de bajos salarios en términos internacionales. Por otro lado, y estrechamente relacionado, un predominio muy marcado del capital financiero. Ello se expresa no sólo en fuertes transferencias de ingresos hacia el sector financiero y la proliferación de variadas y novedosas modalidades de especulación, sino también en una modificación relevante en las estrategias de acumulación desplegadas por las fracciones predominantes del capital productivo, que en esta fase procuran reducir sus costos, lo más posible, como vía para potenciar la rentabilidad y, así, viabilizar ingentes y rápidas distribuciones de dividendos entre los accionistas. En otras palabras: la subordinación de los objetivos de las empresas productivas a las exigencias y la lógica del capital financiero.

Como sugiere el autor, estos son algunos de los principales sustratos estructurales de la crisis desatada a mediados de 2008, la cual "es la más profunda desde 1930 y la primera desde entonces que ha afectado al conjunto de la economía mundial. Se trata de una crisis diferente a la producida en los años setenta del siglo XX, en que el capital enfrentó, en los países más avanzados, una acentuada caída en el excedente generado por unidad de capital y, consecuentemente, un descenso de la tasa de ganancia que comenzó a mediados de los años sesenta y sólo empezó a revertirse en los años ochenta. Esa crisis dio lugar, en razón de la forma en que se saldaron las confrontaciones políticas, a una ofensiva generalizada del capital que reconfiguró el funcionamiento del capitalismo en escala mundial. La actual crisis tiene lugar, en cambio, en el marco de una tendencia ascendente de la tasa de ganancia y refleja, en buena medida, las contradicciones que enfrenta en los países centrales el proceso de acumulación en un contexto signado por la elevación de los beneficios, la caída de la tasa de inversión, el estancamiento de los salarios, la profundización de las disparidades en los

ECONOMÍA POLÍTICA

Enrique Arceo

EL LARGO CAMINO A LA CRISIS

CENTRO, PERIFERIA Y TRANSFORMACIONES
DE LA ECONOMÍA MUNDIAL



ingresos y el dominio del capital financiero. Las formas que ha adoptado el salvataje de este último durante la crisis, las tímidas medidas esbozadas para mejorar su control y evitar los excesos especulativos que jugaron un rol importante en su desarrollo y la ausencia de luchas sociales de envergadura orientadas a poner en cuestión el reparto de los costos económicos y sociales de la crisis, indican, además, que este dominio no ha sido, en lo fundamental, afectado”.

Pero Arceo no se queda en ese nivel de análisis. Además destaca que el “nuevo mundo” que nace con la crisis de inicio del decenio de 1970 va sentando las bases para el desenvolvimiento de otras tendencias muy relevantes que, en el contexto de crisis actual, abren algunas perspectivas interesantes por las modificaciones que se han ido verificando en la correlación de fuerzas en el nivel mundial. Es el caso de la emergencia de una *nueva división internacional del trabajo* inscripta en un paulatino desplazamiento de las naciones centrales por parte de una periferia en franca expansión bajo la conducción de China y el sudeste asiático, así como una mayor articulación entre estos países y la periferia exportadora de productos primarios, como buena parte de América latina. Este relacionamiento cada vez más estrecho entre las formaciones periféricas es uno de los factores que explican por qué la crisis en curso ha venido resultando más intensa en el centro que en la periferia.

Ahora bien, el autor destaca que, en este escenario, para países como la Argentina sería un grave error estratégico el asumir que “China es la salvación”, como parece desprenderse de los posicionamientos de un amplio espectro de la academia, los empresarios y la dirigencia política local. En su visión, la especialización en torno de las ventajas comparativas puede servir para que ingresen divisas al país, pero no para sentar las bases de un modelo económico inclusivo en materia laboral y distributiva. De allí que sus conclusiones revistan suma trascendencia: “La economía mundial ha entrado en una etapa de confrontaciones que definirán las características de un nuevo modo de acumulación en escala mundial. Pero, desde ya, la nueva división internacional del trabajo y la expansión del bloque del este de Asia han creado una situación competitiva inédita en la periferia. La parte de ella aún inserta en la anterior división internacional del trabajo se ha visto favorecida por el rápido aumento de la demanda de sus productos de exportación, pero su sector industrial, que desempeña en muchos de estos países un rol esencial en la generación del empleo, se ve sometido a la creciente presión de las exportaciones asiáticas. Para muchos de estos países, y en especial para el MERCOSUR, donde el sector manufacturero realiza un aporte sustancial en la creación del empleo, esto plantea la exigencia

de evitar el riesgo de experimentar una mayor reprimarización y de retomar, para ello, el camino hacia la constitución de un sistema industrial. Cuenta con la ventaja de poseer dimensiones suficientes para avanzar en la diversificación de la estructura productiva. Pero ello no será un proceso automático. Requerirá, dada la composición de su bloque de clases dominante y el fuerte peso que en el mismo tiene el capital extranjero, la organización y movilización de los sectores populares, los que seguramente impondrán, en el proceso de industrialización, un sendero distinto al adoptado en el este de Asia. Las etapas de reconfiguración de la economía mundial han requerido siempre de los países que han salido airoso de ellas una elevada capacidad de innovación social”.

En definitiva, el último libro de Enrique Arceo es de lectura imprescindible para comprender los factores estructurales que se encuentran detrás de una crisis de magnitudes aún impredecibles y para la necesaria discusión con los diversos sectores del medio doméstico que plantean que el *destino manifesto* de la Argentina pasa por profundizar un perfil de especialización e inserción en el mercado mundial a partir de la dotación de recursos naturales, básicamente en alianza con la “periferia próspera”.

Martín Schorr
FLACSO/CONICET



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividad a realizar

11 DE SEPTIEMBRE DE 2012

Mesa Redonda

A cien años del Grito de Alcorta. Trascendencia y proyección de la histórica huelga chacarera

Panelistas: *Eduardo Azcuy Ameghino*

Julio Fornelli

Daniel Martinelli

Juan Antonio Pivetta

Hugo Trinchero.

Coordinadora: *Cristina Begnis*

Organizan:

Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti.

Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil. Departamento de Geografía e Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA

Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini

Instituto Argentino para el Desarrollo Económico IADE - Realidad Económica

**Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Sala Raúl González Tuñón
Av. Corrientes 1543 1º piso - Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

actividades realizadas

1. Reuniones semanales de Análisis de Coyuntura, organizados por el Grupo de Estudios del IADE

2. Actividades conjuntas APYME-IADE

Charlas -debate

1° DE MARZO DE 2012

Argentina frente a la crisis mundial

Juan Carlos Amigo

Economista de APYME, Director de Realidad Económica.

29 DE MARZO DE 2012

Hacia dónde va el gobierno

Horacio Rovelli

Asesor de la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, Miembro del Consejo Directivo del IADE.

31 DE MAYO DE 2012

Experiencias de desarrollo de las PYMES

Rubén Bozgo

Docente de la Universidad Nacional de Luján, Ex Director Ejecutivo de Fundación Banco Credicoop

28 DE JUNIO DE 2012

¿Tiene importancia el dólar para las PYMES?

Sergio Carpenter.

Lic. en Economía. Presidente del IADE

José María Cardo

Lic. en Economía. Secretario del IADE

26 DE JULIO DE 2012

Reflexiones sobre el Régimen Tributario Argentino

Julio Jardel

Contador público. Integrante de "Afirmación Profesional" lista de docentes y graduados (FCE-UBA)

Enrique Jardel

Contador Público. Consultor de Pymes. Miembro del Consejo Directivo del IADE

3. Actividades de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios "Ing. Horacio Giberti"

18 DE ABRIL DE 2012

Mesa-Debate

Cooperativismo agrario

Panelistas: *Mario Lattuada - Carlos César Basaños*

Coordinadora: *Edith Scheinkerman de Obschatko*

16 DE MAYO DE 2012

*Mesa - Debate***Problemática actual y perspectivas del trabajo rural**

Panelistas *Alejandro Senyk - Orlando Uviedo*
Coordinador *Guillermo Neiman*

27 DE JUNIO DE 2012

*Segunda Jornada-Debate***La problemática agraria en la Argentina. La crisis mundial y su impacto en el agro argentino***Mesa redonda***Crisis internacional actual y repercusiones en el sector agropecuario mundial**

Panelistas: *Atilio Borón - Julio Sevares*
Coordinador: *Carlos León*

*Mesa redonda***Tendencias productivas del agro global y local y el rol de las políticas públicas**

Panelistas: *Ernesto Liboreiro - José Pierri*
Coordinador *Daniel Slutzky*

Exposición de cierre*Alejandro Rofman*

*Presidente Honorario del LADE, Investigador del CONICET, Economista del Plan Fénix y
Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional de Entre Ríos*

4. Charlas - debate mensuales sobre coyuntura económica en diversas entidades sociales

INFORMES

(54 11) 4381-9337/7380/4076

fax 4381-2158

o por e-mail: iade@iade.org.ar o en<http://www.iade.org.ar> (inscripción online)