

16 de agosto al 30 de septiembre de 2014

REALIDAD ECONOMICA

realidad económica

Revista de ciencias sociales editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE) Aparece cada 45 días

286



Escuelita rural
Ilustración de Julio César Ibarra Werns

Asignación Universal por Hijo DIFERENCIAS EN LA PROTECCIÓN

**INSTITUTO
ARGENTINO
PARA EL
DESARROLLO
ECONÓMICO**

Presidentes honorarios:

Salvador María Lozada
Alejandro Rofman

Presidente:

Sergio Carpenter

Vicepresidente:

Alfredo T. García

Secretaria:

Marisa Duarte

Prosecretario:

Mariano Borzel

Tesorero:

José María Cardo

Protesorero:

Enrique Jardel

Vocales Titulares:

Juan Carlos Amigo
Roberto Gómez
Eduardo Kanevsky
Flora Losada
Daniel Rascovschi
Horacio Rovelli
Ariel Slipak
Carlos Zaietz

Vocales Suplentes:

Roberto Adaro
Ramiro L. Bertoni
Nicolás Dvoskin
Teresa Herrera
Ricardo Laurnagaray

Revisoras de cuentas:

Gabriela Vítola
Norma Penas

Dirección y administración:

Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso
(C1086AAT) Buenos Aires, Argentina
Teléfonos y fax: 4 381-7380/9337

**realidad
económica**

Revista de ciencias sociales 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 286

16 de agosto al
30 de septiembre de 2014

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.

Consulte por suscripciones y envíos al exterior

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

Ilustraciones de tapa e interior: Julio César Ibarra Warnes

Realidad Económica es una revista dedicada a la exploración y difusión de cuestiones económicas, políticas, sociales y culturales, con un enfoque heterodoxo desde las ciencias sociales, en los ámbitos nacional, regional y mundial, que sustenta una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico independiente de la Argentina, América latina y el Caribe y con la defensa de los derechos humanos.

El contenido de la revista es amplio y comprende teoría económica, economía política, estado y sociedad; sectores financiero, agropecuario, industrial, energético, científico y educativo; economías regionales; temas de administración y legislación, comercio internacional, políticas públicas, cuestiones urbanas, actores y movimientos sociales, discusiones, aportes, experiencias y debates; reseñas de libros.

Está dirigida a profesionales, empresarios, dirigentes, cooperativistas, investigadores, estudiantes y trabajadores.

Se edita desde 1971 y tiene un tiraje de 5.000 ejemplares cada 45 días.

Está indizada en el Catálogo de Latindex (Nivel 1)

Realidad Económica is a journal dedicated to the exploring and dissemination of economic, political, social and cultural questions, under an heterodox approach from social sciences, in national, regional and international levels. It supports a line of thought with a commitment to the autonomous economic development of Argentina, Latin America and the Caribbean and to the defence of human rights.

The contents are comprehensive and includes economic theory, political economy, State and society; financial, agricultural, industrial, energetic, scientific, educational sectors; regional economies; matters of administration and legislation, international trade, public policies, urban issues, social actors and movements; discussions, contributions, experiences and debates; book reviews.

It is addressed to professionals, entrepreneurs, leaders, cooperativists, researchers, students and workers.

It has been published since 1971 and has a print run of 5.000 copies each 45 days.

It is indexed in Latindex Catalogue (Level 1)

SUMARIO

Historia económica argentina

La regulación del sistema bancario y su vinculación con los objetivos de política económica (1945-1976)

11-36

Banking regulation and economic policy goals
in Argentina (1945-1976)

Cecilia Allami - Pilar Piqué - Alan Cibils

El acceso al financiamiento es un aspecto fundamental de cualquier proceso de desarrollo económico: el crédito permite financiar inversiones que contribuyen a la determinación de un perfil particular de crecimiento. El Estado participa de esta esfera, su intervención puede ser más o menos neutral en cuanto a las determinaciones del patrón de crecimiento de la economía y, en definitiva, a las posibilidades de que ese crecimiento induzca, también, un proceso de desarrollo virtuoso. El presente trabajo se propone estudiar la naturaleza y el desenvolvimiento de una parte fundamental del sistema financiero argentino -el bancario- a lo largo del período en el que buena parte de las modificaciones que actualmente se discuten fueron implementadas: la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); y reconocer la vinculación entre las regulaciones y los objetivos de política económica que sucedieron en aquel lapso. La intención es doble: en primer lugar, realizar un estudio de largo plazo de las principales regulaciones del sistema bancario argentino a partir de las memorias del Banco Central de la República Argentina. En segundo lugar, aportar al entendimiento de los vínculos entre los objetivos de política económica y el sistema bancario, o bien el papel que éste desempeñó en la estrategia de desarrollo económico.

Access to credit is a fundamental aspect of any economic development process, as credit facilitates investments which in turn contribute to define specific growth patterns. The state plays a role in this, as its intervention can, to a lesser or greater degree, influence the growth pattern and the prospects of inducing a virtuous development process. In this article we analyze the nature and development of a fundamental part of the Argentine financial system—the banking system— during the period in which most of the changes which are currently being discussed were introduced: the period of import substitution industrialization (ISI). Our aim is to explore the links between regulation and economic policy objectives during that period. Our intentions are twofold. Firstly, to analyze the regulations of the Argentine banking system based on the Central Bank's documentation of that period. Secondly, to contribute to the understanding of the relationship between economic policy objectives and the banking system, or rather the role that it assigned to the banking system in the economic development strategy.

La protección de la Asignación Universal por Hijo en el nivel subnacional

Protection of the Universal Child Allowance at subnational level

37-64

*Susana Hintze - María Ignacia Costa -
Alejandra Beccaria*

Desde hace una década la seguridad social ha sido objeto de fuertes transformaciones. Está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en la actualidad la mayor institución de políticas sociales en la Argentina. En 2009 fue creada la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), prestación no contributiva que extiende parcialmente los beneficios de las asignaciones familiares de los asalariados formales a un amplio espectro de trabajadores. La política implementada por unidades de ANSES en todo el territorio nacional, implicó el desafío organizacional de dar respuesta a una demanda de unos 3,3 millones de menores de 18 años. Este artículo se ocupa de los resultados de esta política, específicamente de las diferencias en la protección, en relación con su localización en distintas provincias, de los niños/as de hogares receptores de la AUH. Asimismo, por tratarse de una política nacional con pocas articulaciones (mayormente relacionadas con las contraprestaciones de salud y educación en instituciones públicas provinciales) interesa analizar su régimen local de implementación.

For a decade, social security has undergone major transformations. The National Social Security Administration (ANSES) is in charge of social security, being currently the largest institution of social policies in Argentina. In 2009 the Universal Child Allowance for Social Protection (AUH) was created, a non-contributory benefit which partially extends the benefits of family allowances from the formally salaried to a broad spectrum of workers. The policy implemented by ANSES units throughout the country involved the organizational challenge of responding to a demand of about 3.3 million children under 18. This article deals with the results of this policy, specifically the differences in protection, relative to their location in different provinces, of the households which are AUH receptors. Also, because it is a national policy with few coordinations (mostly related to the consideration of health and education in provincial public institutions) it is interesting to analyze its local system of implementation.

Los servicios y el cambio estructural en el nuevo capitalismo

Services and structural change in the new capitalism

65-92

Sebastián Sztulwark - Melisa Girard

Este trabajo se propone analizar la concepción clásica del cambio estructural a la luz del creciente protagonismo que vienen adquiriendo los servicios en la economía mundial. Para el abordaje de esta cuestión se considera la consolidación de un nuevo patrón mundial de acumulación que tiene como eje una base cognitiva diferente a la que se desarrollaba durante el capitalismo industrial. En este marco, se analiza la conformación interna del sector servicios en el nuevo contexto histórico con el fin de identificar sus modalidades particulares de valorización y su ambigua contribución al proceso de cambio estructural.

This paper analyzes the classic conception of structural change in the light of the increasing prominence that services are gaining in the world economy. To address this issue we consider the consolidation of a new global pattern of accumulation that has a different cognitive basis from that developed during industrial capitalism. Within this framework, we analyze the internal conformation of the service sector in the new historical context in order to identify its specific modalities of valorization and its ambiguous contribution to the process of structural change.

Planificación territorial y acumulación capitalista. Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino 1955-2014

Territorial planning and capitalist accumulation. Links between models of accumulation and planning policies in the Argentine territory, 1955 to 2014

93-121

Gastón Walter Cirio

El trabajo aborda las relaciones entre políticas de planificación territorial en la Argentina y los modelos de acumulación en los cuales estas han sido y son desplegadas. Se presentan apuntes teóricos sobre los conceptos de espacio-territorio y planificación territorial; sobre el Estado y las especificidades de la dimensión territorial de las políticas; y sobre los conceptos de régimen y modelo de acumulación. Se describen las características de los distintos modelos de acumulación en la Argentina y las políticas de planificación territorial ensayadas en el período 1955-2014. Asimismo, el artículo señala diferencias y lineamientos comunes que este tipo de políticas presentan en los diferentes modelos de acumulación. Finalmente el autor presenta, en el marco del debate contemporáneo sobre planificación territorial, argumentos orientados a evaluar críticamente estas políticas a partir de sus imbricaciones con las funciones estatales capitalistas.

This paper addresses the relationship between territorial planning policies in Argentina and the accumulation models in which these have been and are unfolded. Theoretical notes are presented on the concepts of space and territory and territorial planning; on the state and the specifics of the territorial dimension of policies; and on the concepts of system and model of accumulation. The characteristics of the various accumulation models in Argentina and the regional planning policies tested in the period 1955-2014 are described. Also, this article points out the differences and common guidelines that such policies have in the different accumulation models. Finally the author presents, in the context of the contemporary debate on territorial planning, arguments aimed to critically evaluate these policies from the point of view of its interweaving with the capitalist state functions.



Dilemas de la democracia (y el
capitalismo) en la Argentina:
transformaciones sociales y
reconfiguraciones ideológicas. Parte 2

Dilemmas of democracy (and capitalism) in Argentina:
social transformations and ideological reconfigurations

122-136

*Ezequiel Ipar - Eduardo Chávez Molina -
Gisela Catanzaro*

Junto con la crisis económica global han resurgido nuevos desafíos para las sociedades democráticas. En el caso particular de América latina, ha llegado a ser evidente que cualquier intento por avanzar con políticas democratizadoras en términos políticos, culturales y económicos debe lidiar con la herencia de las reformas neoliberales, los cambios en la estructura social que éstas produjeron y un contexto internacional que se mueve en un sentido opuesto al de la soberanía de los poderes democráticos. En este trabajo se presenta una serie de análisis (resultado de una investigación empírica) que intenta plantear los desafíos que enfrenta la democracia en la Argentina desde el punto de vista de las transformaciones de la estructura social y las reconfiguraciones ideológicas que las acompañaron.

Along with the global economic crisis new challenges for democratic societies have arisen. In the particular case of Latin America, it has come to be evident that any attempt to go forward with policies of democratization -in political, cultural and economic terms- will have to deal with the cultural legacy of neoliberal reforms, the changes in the social structure produced by them, and an international context that moves in a direction that is opposite to democratic powers. In this article we offer a number of analyses (produced upon the basis of an empirical research) which try to approach the challenges Argentine democracy must face from the point of view of the transformations of the social structure and the ideological reconfigurations which came along with it.

La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa

Argentina's Economy After the Convertibility Regime:
Structural Problems and the Balance of Payments
Constraint

137-174

Andrés Wainer - Martín Schorr

La restricción externa ha sido una traba histórica a los procesos de acumulación en algunos países dependientes como la Argentina. A pesar de la situación de holgura externa que exhibió la economía argentina en los primeros años de la posconvertibilidad, las dificultades en el frente externo reaparecieron con fuerza en los últimos años, cuyas manifestaciones más claras fueron la disminución de las reservas internacionales y el salto devaluatorio de enero de 2014. En ese marco, el objetivo de este trabajo es el de analizar los principales determinantes de la restricción externa al crecimiento tras el colapso de la convertibilidad. Al respecto, la principal hipótesis es que la manifestación actual de "cuellos de botella" en el sector externo se debe principalmente a la concurrencia de una serie de condicionantes estructurales (muchos heredados de la década de 1990 y profundizados en la etapa reciente, y otros "nuevos", propios de la posconvertibilidad). Para llevar a cabo el objetivo propuesto se analizará la evolución de los principales componentes de la balanza de pagos en la posconvertibilidad intentando establecer distintas etapas dentro del período.

The Balance of Payments constraints have been an historical barrier to GDP growth in dependent countries like Argentina. Despite having good results in foreign trade in the early years of the post-convertibility, new difficulties in the external front reappeared strongly in recent years, whose main manifestations were the decrease in international reserves and the currency devaluation in January 2014. In this context, the aim of this paper is to analyze the main determinants of the BOP constraint after the convertibility crisis in 2002. The hypothesis is that the current manifestation of "bottlenecks" in the external sector is mainly due to the combination of a number of structural factors (many inherited from the 1990's and others which are "new"). To accomplish the proposed goal we analyze the evolution of the main components of the balance of payments in post-convertibility, establishing different stages within this period.



Iade

Actividades

175-176



Universidad
Nacional
de Quilmes

:: Colecciones en **coedición** con el Centro Cultural de la Cooperación “*Floreal Gorini*”

:: *Economía y Gestión*

- > Dirección de la Producción. *Alfredo Russo*
- > Organización y gestión de empresas turísticas y hoteleras. *Raúl Saucedo*
- > Organización y administración de empresas. *Juan José Gilli y Amanda Tartabini*
- > Dirección estratégica. *Juan José Gilli y Amanda Tartabini*
- > Gestión práctica para PyMES. *Rubén Bozzo*
- > Planificación y control de gestión. *Rodolfo Oscar Fernández Ziegler*

:: *Economía y Sociedad*

- > Integración económica. *Fernando Porta, Patricia Gutti y Ramiro Bertoni*
- > Relaciones económicas internacionales. *Antonio Vicenzotti*
- > Teorías del comercio internacional. *Gustavo Lugones*
- > Paradoja de la soja argentina. *Germán Dabat*
- > Introducción a la economía. *Ramiro Ruíz del Castillo y Ernesto Toffoletti*
- > Commodities agrícolas. *Germán Dabat y Sergio Paz (Comps.)*

:: *Pensamiento Crítico*

- > Las industrias culturales en la legislación argentina. *Gustavo López*
- > Abya Yala, hijos de la tierra. *Sebastián Miquel*
- > Horacio Giberti, memorias de un imprescindible. *Diego Ramírez*
- > En clave de emergencia. *Ernesto López*
- > Los dos siglos de la Argentina. *Guillermo Vitelli*
- > Las economías regionales. *Alejandro Rofman*
- > Discurso, política y acumulación en el kirchnerismo. *Javier Balsa (Comp.)*
- > La re-inversión religiosa del encierro. *Rodolfo Brardinelli y Joaquín Algranti*
- > Mujeres: violencias y sociedad urbana. *Carlos Fidel (Coordinador)*
- > Fidel: Una historia cinco miradas. *Oswaldo Salas, Liborio Noval, Roberto Salas, Pablo Caballero y Alex Castro*

:: A su disposición en:

- > Librería de la UNQ
- > Librería del Centro Cultural de la Cooperación “*Floreal Gorini*”
- > Librería Universitaria Argentina (LUA)

:: Distribuye:

> Editorial Atuel

Julian Álvarez 813, CABA >> info@editorialatuel.com.ar

y en todas las librerías del país.

:: Compra por Internet:

- > www.imfc.coop/ (Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos)
- > www.unq.edu.ar/ (Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes)
- > www.antigonalibros.com.ar/ (Antigona Libros)

Historia económica argentina

La regulación del sistema bancario y su vinculación con los objetivos de política económica (1945-1976)

*Cecilia Allami **
*Pilar Piqué ***
*Alan Cibils****

El acceso al financiamiento es un aspecto fundamental de cualquier proceso de desarrollo económico: el crédito permite financiar inversiones que contribuyen a la determinación de un perfil particular de crecimiento. El Estado participa de esta esfera, su intervención puede ser más o menos neutral en cuanto a las determinaciones del patrón de crecimiento de la economía y, en definitiva, a las posibilidades de que ese crecimiento induzca, también, un proceso de desarrollo virtuoso. El presente trabajo se propone estudiar la naturaleza y el desenvolvimiento de una parte fundamental del sistema financiero argentino -el bancario- a lo largo del período en el que buena parte de las modificaciones que actualmente se discuten fueron implementadas: la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI); y reconocer la vinculación entre las regulaciones y los objetivos de política económica que sucedieron en aquel lapso. La intención es doble: en primer lugar, realizar un estudio de largo plazo de las principales regulaciones del sistema bancario argentino a partir de las memorias del Banco Central de la República Argentina. En segundo lugar, aportar al entendimiento de los vínculos entre los objetivos de política económica y el sistema bancario, o bien el papel que éste desempeñó en la estrategia de desarrollo económico.

Palabras clave: Sistema bancario - Banco Central - Industrialización por sustitución de importaciones - Desarrollo económico

* Investigadora docente del Área de Economía Política, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento. callami@ungs.edu.ar

** Becaria doctoral CONICET en el Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED – FCE – UBA). pilarpique@gmail.com

*** Investigador docente del Área de Economía Política, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento. acibils@ungs.edu.ar

Banking regulation and economic policy goals in Argentina (1945-1976)

Access to credit is a fundamental aspect of any economic development process, as credit facilitates investments which in turn contribute to define specific growth patterns. The state plays a role in this, as its intervention can, to a lesser or greater degree, influence the growth pattern and the prospects of inducing a virtuous development process. In this article we analyze the nature and development of a fundamental part of the Argentine financial system—the banking system— during the period in which most of the changes which are currently being discussed were introduced: the period of import substitution industrialization (ISI). Our aim is to explore the links between regulation and economic policy objectives during that period. Our intentions are twofold. Firstly, to analyze the regulations of the Argentine banking system based on the Central Bank's documentation of that period. Secondly, to contribute to the understanding of the relationship between economic policy objectives and the banking system, or rather the role that it assigned to the banking system in the economic development strategy.

Keywords: Banking system - Central Bank - Import substitution industrialization - Economic development

Fecha de recepción: junio de 2014

Fecha de aceptación: agosto de 2014

1. Introducción

El acceso al financiamiento es un aspecto fundamental de cualquier proceso de desarrollo económico: el crédito permite financiar inversiones que contribuyan a la determinación de un perfil particular de crecimiento y desarrollo. El Estado interviene en esta esfera; su intervención puede ser más o menos neutral en cuanto a las determinaciones del patrón de crecimiento de la economía y, en definitiva, a las posibilidades de que ese crecimiento induzca a un proceso de desarrollo virtuoso.

El estudio del sistema financiero argentino en la etapa de “Industrialización por Sustitución de Importaciones” (en adelante, ISI) nos ofrece numerosos elementos para estudiar la vinculación entre Estado y sistema financiero. Durante dicho período se instituyeron reformas de amplio alcance, tales como la modificación de los objetivos de política del Banco Central, el mantenimiento de reducidos costos de financiamiento -vía tasas de interés reales negativas- y la implantación de bancos públicos orientados a la instrumentación y fomento del crédito, como el Banco de Crédito Industrial Argentino (devenido Banco Nacional de Desarrollo en 1970) (Rougier, 2004 y 2007; Altimir *et al*, 1967), entre otras políticas. Sin embargo, y paradójicamente, pocas son las referencias que esta etapa ocupa en la literatura actual sobre el tema, aun en el marco de la aparición de (propuestas de) modificaciones del sistema financiero a lo largo de los últimos años que se asemejan a las en aquel entonces instituidas¹.

En el presente trabajo nos proponemos estudiar la regulación de una parte fundamental del sistema financiero argentino a lo largo de aquel período histórico: el sistema bancario. En particular, analizaremos la vinculación entre las regulaciones y los objetivos de política económica que sucedieron a lo largo del período de la ISI. Nuestra intención es doble: en primer lugar, realizar un estudio de largo plazo de las principales regulaciones del sistema bancario argentino a partir de las memorias del Banco Central de la República Argentina (en adelante, BCRA). En segundo lugar, aportar al entendimiento de los vínculos entre los objetivos de política económica y el sistema bancario, o bien el papel que éste desempeñó en la estrategia económica nacional.

Consideramos que el estudio de este período en particular, durante el cual el desarrollo industrial fue una política de Estado (más allá de las especificidades de cada subperíodo) podrá brindar algunas herramientas para futuros trabajos que se propongan dilucidar, en el marco del debate actual, cómo es la regulación bancaria hoy y su consistencia con los objetivos de política económica generales.

El trabajo estructurará el análisis en tres subperíodos de aquella etapa, durante los que observamos continuidades en la política económica y en la política de regulación bancaria: 1) el período 1946-1955, signado por la nacionalización de los depósitos bancarios; 2) el período 1955-1973, que tiene como primer hito fundamental el desmantelamiento de dicha nacionalización y la configuración

¹ Una excepción la constituyen los trabajos de Rougier (2004, 2007) y el trabajo de Golombek (2008)

de un nuevo perfil del BCRA y el sistema bancario; 3) la última etapa de la ISI (1973-1976), durante la que se realiza un nuevo ejercicio de nacionalización de los depósitos. En cada una de ellas, analizaremos los cambios en el marco regulatorio del sistema bancario y su vinculación con los objetivos de política económica prevalecientes durante el período². Sobre el final, desarrollaremos las conclusiones principales.

2. Primer subperíodo: nacionalización de los depósitos 1946-1955

2.1. La reforma financiera de 1946

En 1946, la intensificación del proceso de industrialización, impulsada a partir de un amplio programa de fomento, requirió de una modificación estructural del sistema financiero y de su regulación por parte del Estado, con el objetivo de orientar el crédito. En las Memorias del BCRA del año 1946, se explicaba que la estructura otorgada al BCRA en 1935³ no estaba en condiciones de “obrar en el orden económico con la eficacia que requerían las circunstancias anormales de los últimos tiempos”

“Los nuevos y complejos problemas económicos que surgieron en nuestro país con la conclusión del período bélico, han obligado al Gobierno, en defensa de un bien entendido interés nacional, a intervenir más activamente en la economía y a centralizar la conducción de la política económica-monetaria a fin de que alcance la necesaria unidad” (Memorias BCRA 1946:16).

Dicho programa de fomento quedó plasmado en el Primer Plan Quinquenal (1947-1951) y el Segundo Plan Quinquenal (1952-1955). El Primer Plan Quinquenal establecía que el Poder Ejecutivo Nacional contaría para su cumplimiento con diversas fuentes, fundamentalmente con una financiación general proveniente del nuevo sistema bancario regido por el BCRA y la emisión de títulos de la deuda pública (Deligiannis y Martínez, 1979:7). Estas reformas planteadas en la regulación del sistema financiero permitirían intensificar la acción reguladora del BCRA. Para que esta acción pudiera concretarse era necesario modificar la estructura del BCRA que dejaría de ser una entidad mixta y se convertiría, mediante su nacionalización, en una entidad autárquica nacional (decreto 8.503 del 25/03/46). La justificación de esta reforma fue, según las Memorias del BCRA (1946), que “no podía esperarse, sin embargo, que esas funciones tan amplias en materia de política económica general fueran confiadas a un organismo mixto y *sui generis* como era el Banco Central, en cuyas determinaciones podía influir el interés privado de los bancos que

² Debido a las limitaciones de espacio del presente trabajo, no se incluirán los resultados y los impactos de estas regulaciones en el sistema bancario ni los cambios en algunas regulaciones menores.

³ El BCRA se creó en 1935. A lo largo de una década funcionó como una entidad bancaria mixta y mantuvo su independencia frente al gobierno y la tasa de interés quedaba fijada independientemente de la decisión particular de éste. Los principales instrumentos utilizados por el BCRA durante ese período fueron las operaciones de mercado abierto, que tenían el objetivo de regular la liquidez de la economía mediante la colocación de certificados de custodia de oro y divisas y de participación de bonos consolidados en los bancos comerciales (Rougier y Fiszbein, 2004).

habían aportado la mitad del capital de la institución. Se hubieran traspasado los límites razonables en la delegación de facultades que son propias del Estado mismo” (Memorias BCRA 1946:17).

De este modo, se reintegró a los bancos privados accionistas el capital que habían aportado y se confió el gobierno del BCRA a un directorio en el que se dio representación a los bancos nacionales, diversos ministerios y secretarías públicas y a representantes de la industria, de la agricultura, de la ganadería, del comercio y de las fuerzas del trabajo. El objetivo era “que participaran en las decisiones a adoptar por el Banco todos aquellos sectores públicos o privados que se encuentran directamente vinculados con la economía nacional” (Memorias BCRA 1946:17). Esta constituyó la medida previa indispensable para encarar la reorganización del régimen bancario y la nacionalización de los depósitos⁴.

La nueva orientación que tendría el BCRA se plasmó en su nueva Carta Orgánica, que definía (y ampliaba) sus funciones en el campo de la política económica. A sus funciones específicas (ley 12.155) se agregó la de:

“promover, orientar y realizar, en la medida de sus facultades legales, la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación”. (Memorias BCRA 1946:17).

La reforma pretendía cumplir con dos objetivos básicos: en primer lugar, orientar la política de crédito y ponerla al servicio de las actividades productivas prioritarias y, en segundo lugar, tener bajo control la creación de dinero (primaria y secundaria) (Deligiannis y Martínez, 1979:2). Además, la institución tendría la responsabilidad de planificar y aplicar la política de cambios (Memorias BCRA 1946:18). Con el objetivo de conferir estas nuevas facultades al BCRA, la reforma bancaria tuvo tres ejes: a) la garantía de los depósitos bancarios, b) la nacionalización de los depósitos y c) el sistema del BCRA.

En relación con el primero de los ejes, instituido a partir de la promulgación del decreto 8.503 del 25/03/1946, se estableció la garantía del Estado de todos los depósitos efectuados tanto en bancos públicos como privados, de cualquier naturaleza o monto⁵. Se buscó así “que el depositante no quede expuesto a los resultados de los negocios del banquero” (Memorias BCRA 1946:19).

Esto exigió la transferencia de esa masa de fondos al BCRA, dando paso de ese modo a su nacionalización. Con esta transferencia, los bancos actuarían

⁴ Durante el período de posguerra, la tendencia internacional dejó de lado la idea de que los Bancos Centrales debían ser una institución de capital mixto. Según Deligiannis y Martínez (1979), los países europeos requerían mayor flexibilidad en los mecanismos de regulación y, por lo tanto, se nacionalizaron diversos bancos como los Bancos de Inglaterra, Holanda y Francia.

⁵ Anteriormente, “la responsabilidad frente a los depositantes por el manejo de los depósitos bancarios fue dejada a cargo de las entidades que los recibían y sólo se asignó al Estado -representado por la Inspección de Bancos del Banco Central- funciones de control y verificación del régimen establecido, que de manera indirecta tendían a salvaguardar los intereses de los depositantes y de los cuales sólo los de ahorro -hasta m\$ 5.000- se beneficiaban con un privilegio para el cobro de sus créditos en caso de falencia del Banco depositario” (Memorias BCRA 1946:19).

como agentes del BCRA, con mandato legal para recibir los depósitos por cuenta suya. El BCRA, a través de redescuentos, les proporcionaría los fondos necesarios para que continúen atendiendo el otorgamiento de préstamos (Memorias BCRA 1946:20). Los bancos concederían créditos de acuerdo con su propio capital y contarían con los redescuentos⁶ que de manera discrecional les entregara el BCRA, que no necesariamente estarían vinculados con el volumen de los depósitos obtenidos por las casas bancarias. Es decir, la nacionalización de los depósitos desvinculó la capacidad de prestar de los bancos de los depósitos que recibían.

Además, el BCRA fijaría reglas, plazos y condiciones a los que necesariamente deberían ajustarse, en su naturaleza y en su volumen, los papeles que cada banco solicitaría que le sean redescontados (Memorias BCRA 1946:21). El BCRA fijaría entonces la tasa de interés⁷ para los redescuentos, basándose sobre el estado del mercado monetario y en la política de promoción involucrada (decreto 11.554). La aplicación de tasas diferenciales según el destino del crédito permitía que el BCRA estableciera distintos precios al uso del dinero, según la rama de actividad que lo requiriera. Esto determinaba la posibilidad efectiva de:

“trazar y dirigir una “política del crédito bancario” inspirada en las modalidades y necesidades de nuestro desarrollo económico, que actúe como un poderoso medio de propulsión sobre la capacidad productiva de todo el país; sin perjuicio de la libre determinación de cada Banco para acordar y desarrollar sus operaciones” (Apartado 10 del Informe de abril 15 de 1946, elevado al Poder Ejecutivo por el señor Ministro de Hacienda; citado en las Memorias del BCRA 1946:22).

De este modo, los redescuentos pasaron a ser un instrumento clave para el logro de los objetivos políticos perseguidos por el gobierno; a través del redescuento, el BCRA podría regular eficientemente el volumen y la orientación del crédito (Memorias BCRA 1946:18).

La propuesta de reforma planteaba que este sistema no restaría independencia a los bancos en la conducción de sus negocios con sus clientes. Según las Memorias del BCRA (1946), el BCRA “sólo vela por que el conjunto de crédito a disposición del mercado se distribuya en forma de que se atiendan las necesidades legítimas y se favorezca en primer término el desenvolvimiento de las actividades útiles y convenientes para el país” (Memorias BCRA 1946:22). La remuneración a los bancos por su actividad de intermediación se realizó mediante compensación por gastos administrativos, determinada individualmente para cada entidad⁸.

⁶ Según las Memorias del BCRA (1946), esas operaciones de redescuento diferían de las que establecía la anterior Carta Orgánica del BCRA. En el sistema anterior, el redescuento era el instrumento básico para crear billetes pero únicamente “mediante operaciones de carácter transitorio, justificadas por motivos estacionales o de emergencia”, y no era un medio para que los Bancos se proveyesen normalmente de fondos en el Banco Central, como ocurrió a partir de 1946 (Memorias BCRA 1946:20).

⁷ El BCRA fijó, durante 1946, las tasas de redescuento entre un mínimo del 2 % hasta un máximo de 3,9 %, mientras se completan los estudios previos para fijar las tasas diferenciales de acuerdo con la finalidad de los préstamos dentro de las directivas de la política de promoción económica (Memorias BCRA 1946:118).

⁸ Respecto de la compensación a los bancos por su intermediación, véase Arnaudo (1975)

Por último, mediante el decreto 11.554, se procedió a integrar dentro del sistema a otras instituciones nacionales “cuyo medio de acción se concentraba en sectores económicos parciales, las que, en adelante, coordinarían el desarrollo de esas funciones específicas alrededor del BCRA, como eje del sistema” (Memorias BCRA 1946:23). En esta nueva estructura, los bancos públicos, la Caja Nacional de Ahorro Postal y el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio -organismo creado para promover el desarrollo del comercio interior y exterior- cumplirían una acción coordinada bajo la dirección del BCRA, que fijaría las normas generales del funcionamiento de cada institución⁹. Los establecimientos serían autónomos pero su accionar debía encauzarse y ajustarse a las directivas de carácter general que les impartiría el BCRA. Además, se estipuló que las pérdidas de estas entidades serían absorbidas por el Estado con el objetivo de que puedan cumplir sus funciones de fomento sin que esto repercuta desfavorablemente sobre su liquidez y solvencia (Art. 33 de la Carta Orgánica del BCRA) (Memorias BCRA 1946:24)

2.2. Las regulaciones durante la nacionalización de los depósitos (1946-1955)

En el año 1947 el BCRA dio instrucciones a las instituciones bancarias tendientes a limitar los préstamos solicitados que tengan como objetivo “adquirir artículos que pueden considerarse suntuarios o prescindibles, y de aquellos que no tuvieran por finalidad satisfacer exigencias del proceso de producción o distribución de bienes indispensables” (Memorias BCRA 1947:76). El objetivo era que los recursos del crédito bancario no continuaran siendo utilizados para propósitos especulativos, que favorecían alzas injustificadas de los precios. Los bancos deberían realizar una selección cualitativa de los préstamos, analizándolos individualmente. Durante 1947 también se incorporan al régimen de depósitos bancarios los ahorros recogidos por las sociedades de crédito recíproco (Memorias BCRA 1947:80).

La política económica no fue homogénea durante los gobiernos de Perón, debido a que rápidamente se presentaron problemas en la dinámica de la economía nacional asociada con los ciclos externos. En dicho contexto, el proceso inflacionario se agravó a fines de 1948¹⁰, y, advertida la seriedad del problema, las autoridades comenzaron a dictar disposiciones con el propósito de controlar este fenómeno. Las primeras medidas buscaron la reducción del déficit fiscal, la

⁹ “Al Banco de la Nación Argentina se le fijó como objeto específico la atención de las necesidades de crédito de los sectores agrario y comercial, a cuyo desarrollo, así como al de la colonización e inmigración debe propender; al Banco de Crédito Industrial tócale fomentar, a través del crédito, el desenvolvimiento de la industria y la minería nacionales; el Banco Hipotecario Nacional tiene a su cargo el otorgamiento del crédito real inmobiliario, y a la Caja Nacional de Ahorro Postal se le reserva la misión de fomentar el pequeño ahorro bajo distintas formas —incluidas las operaciones de seguro sobre vida— y la concesión de préstamos personales y garantías a empleados y obreros del Estado y particulares” (Memorias BCRA 1946:24).

¹⁰ Según Deligiannis y Martínez (1979), hasta 1948 el alza de los precios mayoristas provenía del incremento de los precios internacionales, pero a partir de esa fecha su origen se remonta a causas internas. Las medidas de política económica que generaron impulsos inflacionarios en el período 1946-1950 fueron la política de salarios y distribución del ingreso, la política crediticia y la política fiscal.

restricción salarial¹¹ y la contracción del crédito al sector privado. Posteriormente se impulsaron otras medidas, como la Creación de la Comisión Nacional de Precios y Salarios (Deligiannis y Martínez, 1979:14)

A fines de octubre de 1948, el decreto 33.425/48 estableció medidas de orden crediticio y económico destinadas a combatir la inflación (Memorias BCRA 1948:55). Este decreto ratificó la política de suspensión de los préstamos de carácter especulativo -aquellos que se destinaban a la compra de inmuebles o de bienes no directamente productivos-. Además -justificado por la falta de mano de obra-, el Banco de Crédito Industrial Argentino no podría otorgar créditos para la instalación de nuevas industrias o ampliación de las existentes, excepto en los casos de industrias consideradas de interés nacional o que ingresen al país trayendo el personal necesario. También se estipuló la disminución del volumen de redescuentos y se incrementaron en un punto porcentual los tipos mínimos de interés. De esta forma, la política antiinflacionaria comenzó a entrar en contradicción con la política crediticia de fomento.

A partir de 1949 se intentó revertir la crisis del sector externo con un "cambio de rumbo" que mejoraba los precios del sector agrario, restringía el consumo de los asalariados, practicaba cierta contención del gasto público e incentivaba la entrada de capitales extranjeros (Rougier y Fiszbein, 2004). Ese mismo año se reformó la Carta Orgánica del BCRA (ley 13.571), adecuándola al espíritu de la reforma constitucional de ese año¹². El BCRA quedó bajo la dependencia del Ministerio de Finanzas. Las funciones del BCRA quedaban reducidas a las de ejecutor de la política oficial en materia de moneda, créditos, cambios y control del mercado de valores (Haber, 1973:26)¹³. El ministro de Finanzas ejercería, simultáneamente, la presidencia del BCRA, como medio de asegurar y coordinar su acción¹⁴ (Memorias BCRA 1949:3). Además, el I.A.P.I. y las cuatro entidades que integraban, junto con el BCRA, el Sistema Bancario Oficial pasaron también a depender directamente de dicho Ministerio. Así, el BCRA tomaba a su cargo la tarea ejecutiva de la política que determinaría el Ministerio de Finanzas y se reservaba la vigilancia del cumplimiento de las actividades puramente bancarias, de la aplicación de la ley de Bancos y de las disposiciones vin-

¹¹ La política de incrementos generales por decreto fue reemplazada por el anuncio de incrementos salariales sobre la base de mejoras en la productividad.

¹² El 11 de marzo de 1949 se sancionó la nueva Constitución Nacional. Según las Memorias del BCRA (1949), "el nuevo régimen constitucional se inclinó hacia un Banco Central de capital estatal, con un gobierno delegado del Poder Ejecutivo, para evitar una colisión entre la política monetaria a cargo del Banco Central y la política económica del Estado" (Memorias BCRA 1949:2)

¹³ "La ley actual conserva al BCRA sus funciones específicas en materia monetaria y crediticia, pero transfiere al Consejo Económico Nacional y a los ministerios económicos la acción de promover, orientar y realizar "la política económica adecuada para mantener un alto grado de actividad que procure el máximo empleo de los recursos humanos y materiales disponibles y la expansión ordenada de la economía, con vistas a que el crecimiento de la riqueza nacional permita elevar el nivel de vida de los habitantes de la Nación", que antes era atribución del BCRA según la ley de 1946" (Memorias BCRA 1949:3).

¹⁴ Su gobierno estaría a cargo de un directorio integrado por un presidente y un vicepresidente, que serían respectivamente el Ministro y el Subsecretario de Finanzas, de cuatro directores natos y de cinco directores elegidos, y se suprimían los directores representantes de los ministerios (Memorias BCRA 1949:4).

culadas circunscribiendo su campo de acción a la órbita estrictamente bancaria y monetaria¹⁵ (Memorias BCRA 1949:4).

A partir de 1950 la política crediticia otorgó una importancia central al estímulo del crédito agropecuario, acorde con la política de estímulo a la producción del campo. La resolución 147 del Ministerio de Finanzas -de fecha 30 de junio- autorizó al BCRA a fijar tipos reducidos de interés para el redescuento de los adelantos y descuentos que se otorgasen con ese destino (Memorias BCRA 1950:58). Durante los años siguientes se continuó estimulando el crédito al sector agropecuario a partir de diversos instrumentos. Según Deligiannis y Martínez (1979), a partir del año 1952 este sector registró un elevado índice de financiamiento, superior incluso al de la industria.

En el marco del Segundo Plan Quinquenal (1951-1955) se destacó nuevamente, dentro de los objetivos especiales, la política crediticia para atender las necesidades de los distintos sectores de la economía. La planificación de esta política debía ser conducida por el Estado; el Ministerio de Finanzas elaboraría planes periódicos en función de la situación económica y financiera del país y teniendo en cuenta las necesidades de crédito de cada rama (Deligiannis y Martínez, 1979:7). Además, en el año 1952 el Plan de Estabilización buscó poner fin al proceso inflacionario. A partir de este Plan fue reconsiderada la importancia del ahorro, y consecuentemente se impulsó el fomento de un mayor nivel de ahorro de la población. Para lograr este objetivo, en 1953 se estipuló generar medidas para combatir la especulación y evitar que los precios se incrementaran, disminuyendo así el poder adquisitivo de los salarios. La estabilización de estos últimos constituía una condición necesaria para el logro de ese propósito: "al difundirse en el mercado interno la convicción de que los precios de los bienes y servicios se mantendrían sin modificaciones, se daba al consumidor la seguridad de lograr los abastecimientos normales que necesitara, evitando su propensión a la acumulación exagerada y dándole la posibilidad de ahorrar con tranquilidad la diferencia entre sus ingresos y sus gastos estabilizados" (Memorias BCRA 1953:5). Según Rougier y Fiszbein (2004), aun cuando es indudable que la preocupación por el problema inflacionario poco tenía que ver con el desestímulo que generaba respecto al ahorro, este último podría constituirse en un factor importante para frenar la demanda de consumos improductivos y así combatir el incremento de los precios. Además, el ahorro serviría también para capitalizar la economía. Sin embargo, los resultados fueron modestos en relación con el período previo, en el cual primaba el aliento al consumo, pero los niveles de ingresos eran superiores¹⁶ (Rougier y Fiszbein, 2004).

¹⁵ Además, la nueva Carta Orgánica del Banco Central suprimió el artículo 28 de la anterior, que limitaba la tenencia de divisas al 20 % del total de las reservas que respaldaban la emisión de moneda y su inclusión para el cómputo de la relación de las reservas con los billetes y obligaciones a la vista, por no más del 10%. También suspendió la vigencia del artículo 27, que determina que el Banco mantendría una reserva suficiente para asegurar el valor del peso en oro y divisas equivalente al 25%, como mínimo, de sus billetes en circulación y obligaciones a la vista (ley 13.571) (Memorias BCRA 1949:5)

¹⁶ Una característica central del sistema financiero durante este período fue la existencia de tasas de interés reales negativas, debido a que la inflación superaba a las tasas de interés nominales pautadas. Este fenómeno tuvo consecuencias tanto en el sector real como financiero de la economía. En primer lugar, los préstamos fueron casi siempre superiores a los depósitos (Arnaudo,

Además, ese mismo año se sancionó la ley de Inversiones Extranjeras (ley 14.222/53 y su decreto reglamentario 19.111/53), cuyo objetivo era promover la entrada de capitales extranjeros¹⁷. Según las Memorias del BCRA de 1953, estos capitales únicamente podrían ingresar al país “si vienen para cumplir objetivos industriales o mineros, y siempre que tiendan a economizar o crear divisas, para que no se transformen en un factor ulterior de desequilibrio del balance de pagos” (Memorias BCRA 1953:6)¹⁸.

3. Segundo subperíodo: la regulación a partir del fin de la nacionalización de los depósitos

3.1. El “cambio de época” de 1955

Todo el abanico de interpretaciones acerca de la historia argentina coincide en señalar al año 1955 como un punto de inflexión en el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Durante la etapa que se iniciaría en aquel año, comenzaba a configurarse definitivamente la necesidad de atraer capitales extranjeros con el objetivo de dinamizar el proceso productivo e impulsar el desarrollo de industrias de medios de producción, para así acabar con la “industrialización liviana” llevada a cabo hasta ese entonces. Esta decisión conduciría a consolidar el proceso de desarrollo de la economía nacional, al mismo tiempo que evitaría los sucesivos episodios de “restricción externa” que emergían toda vez que el sector industrial pretendía expandirse.

En ese marco, el funcionamiento del sistema financiero vigente, en el que el Estado era el decisor exclusivo del destino de los créditos, comenzó a experi-

1987). Pese a la ampliación de la capacidad crediticia lograda vía redescuentos, el mercado de crédito se convirtió en un mercado racionado. Los sectores afectados por este racionamiento debieron encontrar alternativas como por ejemplo, el autofinanciamiento o el crédito de proveedores (Katz y Kosacoff, 1989). En segundo lugar, según Arnaudo (1987), las tasas de interés reales negativas determinaron la existencia de un subsidio de los ahorristas a los prestatarios. Es decir, los sectores que efectivamente pudieron obtener préstamos fueron beneficiados y pudieron financiar inversiones vía esta transferencia de riqueza. Además, según Rapoport (2008), las tasas negativas beneficiaron a los sectores productivos debido a que se reducía el costo de oportunidad de dichas actividades frente a la alternativa de las colocaciones financieras. En tercer lugar, las tasas de interés negativas generaban un desestímulo al ahorro, debido a que lo deterioraban en forma persistente. Sin embargo, algunos autores subrayan que, debido a la ausencia de colocaciones alternativas y a la “ilusión monetaria”, se podría explicar un nivel elevado de depósitos a plazo incluso en contextos de alta inflación (por ejemplo, durante el primer período peronista) (Rougier y Fiszbein, 2004).

¹⁷ Esta ley y su decreto establecían “la forma de ingreso y contabilización de los capitales que se incorporen al país, fijan los requisitos de la inversión y de la actividad industrial a desarrollar, las obligaciones de los inversores; el régimen de los beneficios, remesas y capitalización de utilidades, y dan normas precisas para la repatriación del capital en plazos perfectamente determinados. Asimismo, crean el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, el sistema de remesas directas de utilidades, el suministro de informaciones y las normas complementarias para el mejor cumplimiento de esas disposiciones” (Memorias BCRA 1953:6)

¹⁸ Además, durante el año 1953 se eliminó la escala de magnitudes que fijaba mayor interés a las operaciones de menor importe y viceversa, dentro del sistema de tasas mínimas. Los tipos mínimos establecidos serían aplicados a todos los préstamos, sin tener en cuenta su importe (Memorias BCRA 1953:6).

mentar algunas tensiones, y eso bastó para que la reglamentación hasta entonces vigente fuera severamente cuestionada por el gobierno que asumiría en 1955, por el hecho de haber conseguido que el Banco Central no pudiera ejercer “su acción reguladora tendiente a mantener el valor de la moneda” sino asimismo que se haya convertido “en un agente de la inflación” (Memorias del BCRA, 1955:8).

3.2. Modificaciones a partir del cambio en la regulación de 1957

Con la autodenominada Revolución Libertadora hay un quiebre en el programa económico y consecuentemente, un cambio en la lógica de regulación del sistema bancario. En el discurso, la política crediticia emergió como un elemento central del plan de desarrollo, pero enmarcada en una nueva orientación económica, de cuño liberal y abierta para la entrada de capitales extranjeros. Así, se dismanteló el sistema de nacionalización de los depósitos y se implementó un sistema convencional de efectivo mínimo fraccionario.

El decreto 13.127/57, sancionado a finales de 1957 -en el marco de un profundo proceso de recesión resuelto en numerosas políticas de ajuste y apertura por parte de la flamante “Revolución Libertadora”-, se constituyó en el hecho que marcó el final de dicho funcionamiento y el comienzo de uno con nuevas particularidades emparentadas con este nuevo escenario. A partir de ese decreto, se reconfiguraron las funciones del BCRA. Estas consistieron en ser el encargado de la regulación del volumen del crédito bancario y de los medios de pago, tener la potestad en la concentración y movilización del oro y las divisas y promover la liquidez y el buen funcionamiento del mercado de bancos (CEMLA, 1968). Junto con esta modificación se introdujeron una serie de cambios profundos en el sistema financiero. En primer lugar, se restituyeron los depósitos a los bancos; de este modo, se les reotorgó la posibilidad de ser decisores y responsables de sus operaciones. Pero ¿esto implicaba que la nueva regulación del sistema bancario iba a desconocer los dos objetivos asociados con la nacionalización, como lo fueron la garantía de los depósitos por parte del estado y la utilización discrecional de los depósitos con fines económicos? En principio esa no era la intención. En sus Memorias de ese año, el BCRA se proponía no sólo encargarse de controlar la puesta en marcha de una política crediticia en la que los préstamos bancarios se otorgasen con la intención de aportar al desarrollo económico (aspecto que trataremos más adelante), sino que, al mismo tiempo, propugnaba convertirse en responsable de adelantar los fondos para pagar los depósitos en caso de que sucediera la liquidación de algún banco (Altimir *et al*, 1967).

A su vez, el BCRA implementó medidas destinadas a revertir las deudas del IAPI con los bancos, pues, a lo largo del período anterior (1946-1955), se habían otorgado una serie de préstamos a esta institución destinados a subsidiar los productos que ésta comercializaba para el mercado interno, así como aquellos destinados a la exportación y a las compras externas. Así, se procedió a sanear las carteras de los bancos oficiales mediante la transferencia de las deudas de éstos hacia el BCRA y otras reparticiones oficiales. Para ello, el Ministerio de Hacienda emitió el llamado “bono provisional del saneamiento

bancario” por un monto mayor a los 27 mil millones de pesos¹⁹.

El fin de la nacionalización de los depósitos no significó la pérdida total del control del movimiento de los depósitos (y del sistema financiero) por parte del Estado. Tal como fue señalado, se implementó un sistema de efectivos mínimos (o encajes) uniformes. La propuesta de incluir los efectivos mínimos tenía, entre una de sus intenciones principales, el de que éstos fueran utilizados en algunas operaciones promovidas desde el Estado con algunas empresas, ramas de actividad o regiones geográficas. Las autorizaciones para utilizar los efectivos mínimos en esas operaciones promocionadas se conocieron con el nombre de. “liberaciones condicionadas” (Arnaldo, 1987).

La tenencia de efectivos mínimos también otorgaba la posibilidad a los bancos de que un porcentaje de éstos pudiera ser destinado como inversión y obtener una cierta rentabilidad por ello. Pero además se tornaba en una nueva fuente de financiación del Estado (Gerencia de Asuntos Financieros del BCRA, 1972) dado que parte de los efectivos mínimos de los bancos comerciales se colocaban en unos títulos por entonces denominados “Bonos Nacionales para Inversiones Bancarias”²⁰.

La implantación de efectivos mínimos uniformes debía sortear algunos inconvenientes, asociados con el hecho de que, tal como señaló Arnaudo (1987), durante la etapa de la nacionalización de los depósitos, algunos bancos hasta ese momento se encontraban otorgando créditos por encima de sus depósitos y otros por debajo, debido a que recibían discrecionalmente disímiles flujos de redescuentos por parte de la autoridad monetaria. Por esta razón, en una primera etapa se le exigió a aquellos bancos que habían recibido un mayor número de redescuentos que establecieran un efectivo mínimo de 20% y 10% para los depósitos a la vista y a plazo y, para aquellos que no habían sido “beneficiados” por los redescuentos, se les demandó un efectivo mínimo del 15% y del 7,5%. La intención era que, en una segunda etapa, estos efectivos mínimos se igualaran. La gestación de un efectivo mínimo uniforme del 20% encontró numerosas restricciones en el contexto crítico de 1957 pero fue finalmente posible merced al bono de saneamiento bancario.

La restitución de los depósitos a los bancos, la cancelación de las deudas del IAPI con el sistema bancario y la implementación de los efectivos mínimos uniformes se constituyeron en la muestra de una reconfiguración del papel del Estado en la regulación del sistema financiero. Como señalamos algunos párrafos atrás, si bien el Estado había dejado de ser el decisor exclusivo del destino del crédito, su participación no pretendía ser mínima, pero sí distinta. La intención era atribuirle un rol preponderante a los bancos nacionales en la toma de decisiones crediticias pero, en numerosos casos, a partir de fondos que estos pudieran obtener en el mercado internacional, en un marco donde los recursos

¹⁹ En el caso del Banco Industrial de la República Argentina (nueva denominación del Banco de Crédito Industrial de la República Argentina), aquellos créditos incobrables que no habían sido incluidos en el bono de saneamiento fueron transferidos al BCRA a partir de la emisión de otro bono gubernamental, al mismo tiempo que se realizaron transferencias por parte del BCRA a este banco y a otros bancos oficiales con la intención de aumentar sus capitales.

²⁰ Estos podían ser reembolsados de manera anticipada si lo bancos comerciales así lo dispusieran.

que pudieran provenir de las arcas públicas parecían no ser suficiente para acelerar el proceso de desarrollo industrial.

Este hecho gestaba un avance del capital extranjero en el proceso de sustitución de importaciones; en consecuencia, la dinámica cíclica de la economía argentina adoptaba nuevos rasgos: ya no eran sólo las variaciones en los precios internacionales de las materias primas las que propiciaban oscilaciones en la economía nacional al contraer el monto de divisas necesarias: también la hacía la disponibilidad de capitales en escala mundial que encontraban en la Argentina la posibilidad de valorizarse, que así como ingresaban en concepto de divisas y aliviaban el problema asociado con su escasez, también la agudizaban cuando se retiraban del país o bien exigían crecientes pagos de intereses. Las crisis de balanza de pagos y las devaluaciones asociadas traían aparejada la preeminencia de momentos de inflación con recesión, que procuraban ser solucionados por parte de los distintos gobiernos a partir de planes de estabilización, entre los que se incluía la concepción de una restricción de la política monetaria como necesaria para la estabilización del nivel de precios. Nuevamente, la política de fomento crediticia entraba en contradicción con los planes de estabilización.

La crisis de finales de 1958 se constituiría en la causa de la implantación de un plan de estabilización que, aun llevado a cabo por diferentes ministros de economía según la ocasión, estaría vigente a lo largo de todo el período en el que Frondizi se desempeñó en la función presidencial. Dicho plan, que tenía entre sus ejes el control del nivel de precios, se implantó junto con la modificación de la estructura del mercado bancario. La reforma cambiaría de 1958 fue la encargada de poner fin al sistema de tipo de cambio y permisos de cambio que estaban vigente desde 1941 y bajo el cual el BCRA tenía entre sus funciones el control de cambios. Así, tal como se señala en la Memoria del BCRA de 1959, el BCRA retornaba “a su misión específica como órgano de formulación y conducción de la política monetaria” (Memorias del BCRA, 1959).

En aquellos años comenzaba a pensarse en la estabilización monetaria como un requisito indispensable para promover el crecimiento. En las Memorias del BCRA de 1960, las autoridades encargadas de decidir el destino del BCRA señalaron tres ventajas asociadas con la estabilización monetaria. En primer lugar, las previsiones de estabilidad posibilitarían “el desarrollo y funcionamiento ordenado de los mercados financieros, que canalizan los ahorros de la población hacia las inversiones productivas. En segundo lugar, “una estructura de inversiones favorables al desarrollo económico, en tanto la inflación estimula inversiones de carácter especulativo carentes de relación con los costos y la productividad”. En tercer lugar, en los casos en los que no se presenten desequilibrios en el nivel internacional, tenderían a “robustecer la posición de liquidez externa del país y favorecer de tal modo el desenvolvimiento de sus relaciones comerciales y la corriente de inversiones extranjeras” (Memorias del BCRA, 1960).

La “misión específica” en esta coyuntura particular fue la de sanear la situación financiera interna. Para ello, las autoridades del BCRA entendían que era necesario no sólo lograr un equilibrio monetario interno, sino también evitar la “financiación inflacionista” de las inversiones, es decir mediante el conocido “impues-

to inflacionario". Para ello, se promovió la limitación de los redescuentos en aras de fomentar el financiamiento de los bancos con sus propios depósitos. Así, se dio fin a la financiación hipotecaria para las construcciones residenciales y la financiación del déficit fiscal a cargo del BCRA disminuyó considerablemente (Mallon y Sourrouille, 1976)

Los sucesos que siguieron al plan de estabilización pusieron en duda la vigencia de una relación lineal entre la estabilización monetaria y el crecimiento económico. El ajuste de precios planeado con posterioridad a la devaluación en 1959 fue seguido por una consolidación del crédito del país y una tímida recuperación económica en 1960, que se aceleró en 1961. Una de las causas más importantes que subyace esta aceleración del crecimiento fueron los esfuerzos destinados a promover una política de autoabastecimiento de petróleo, gas natural, papel, celulosa, siderurgia y metalurgia. Pero ni la estabilización monetaria ni la política de autoabastecimiento fueron lo suficientemente efectivas como para controlar el crecimiento de los precios entre 1959 y 1962, que supusieron una apreciación real del tipo de cambio que coadyuvó a la emergencia, una vez más, la sucesión de limitaciones de divisas, restricción del sector externo, agudización del problema de endeudamiento externo, crisis de balanza de pagos y devaluación en el año 1962.

La recesión de 1962 dejó a un importante número de empresas en una situación crítica en términos de liquidez, que no podía ser resuelta hasta ese momento ni con la ayuda crediticia bancaria (que era insuficiente) ni por vía de la capitalización (dado que el mercado de valores privado también afrontaba un momento de retracción)²¹. Esta situación obligó a la concentración del control del Estado, en la que el BCRA ofició de proveedor de los recursos monetarios suficientes al sector oficial para que éste propiciase la reactivación de la demanda efectiva²². En consecuencia, a mediados de 1962, el propio BCRA otorgó redescuentos de emergencia a un número de empresas que se encontraban en un profundo contexto de iliquidez. A finales de ese año, esta medida se complementó con el establecimiento de una "comisión interbancaria", cuyo objetivo fue analizar los bancos de modo de reconocer cuáles de ellos habían "violado" la pauta de efectivos mínimos por otorgar mayores créditos que los estipulados, al mismo tiempo que se encargó de aliviar a aquellos que estuvieran atravesando problemas financieros serios.

Pero éstas no fueron las únicas políticas financieras diseñadas para soportar el embate depresivo de la economía. En diciembre del año 1962, en el marco de un Plan de Reactivación de la Economía, se tornaron más laxas en algunos

²¹ Altimir et al (1967) señalaron que durante las recesiones sufridas a lo largo del período 1958-1963 se sucedieron caídas en el crédito bancario al sector privado, pero que la caída siempre fue menos pronunciada en la industrial que en el resto de los sectores.

²² En las propias Memorias del Banco de 1962 se señalaban algunas de las políticas que este debía fomentar para dicha reactivación: "el BCRA asigna primordial importancia a una política coherente en materia de ahorro. Se trata, desde luego, de lograr que el ahorro monetario se encauce hacia actividades que contribuyan efectivamente al crecimiento de la economía, pero también de perfeccionar y salvaguardar los mecanismos de captación de ahorro existentes, de crear nuevos mecanismos que atiendan a las conveniencias de distintos tipos de ahorristas y de difundir y facilitar su uso" (Memorias del BCRA, 1962).

casos las obligaciones de los efectivos mínimos con la intención de otorgar créditos a ciertos sectores de la industria manufacturera que utilizaran altos componentes de mano de obra (Memorias del BCRA, 1962). El otorgamiento de créditos, que financió las materias primas y las nuevas ventas, estimuló la producción y evitó un incremento de precios.

Dicho plan hizo necesaria la extensión de los márgenes de financiamiento del gobierno por encima de los autorizados por la Carta Orgánica del BCRA. Ese déficit de financiamiento se consiguió, en un primer momento, a partir de la formulación del decreto 1.142, que permitió que el BCRA pasara a financiar hasta el 30% de sus recursos en efectivo de manera transitoria (antes del decreto sólo podía ser el encargado de financiar el 15%). Con posterioridad a esta medida, el Poder Ejecutivo elevó un pedido al Congreso Nacional para modificar los artículos 27 y 49 de la Carta Orgánica del BCRA²³.

El apoyo crediticio al Gobierno Nacional permitió entonces la reactivación de la economía a partir del año 1963. El gobierno ejerció una política crediticia de estímulo a los bancos privados, que se encargaron de constituirse en el proveedor de líneas de crédito para el sector industrial y para el sector de la construcción, la producción local de algunas manufacturas que sustituyan importaciones, el fomento de exportaciones, los equipos industriales y el pago de deudas (Memorias del BCRA, 1964).

Pero el sector bancario privado no fue el único que experimentó una reactivación. Algunos bancos oficiales, como el Banco Nación, se abocaron a conceder créditos de mediano plazo para el sector agropecuario (con la ayuda de algunos recursos otorgados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)) y fondos de corto plazo (a través de redescuentos estacionales) con el fin de adquirir máquinas e implementos agrícolas que permitiesen incrementar el volumen de producción de materias primas, estancado por varias décadas.

La ampliación del crédito formaba parte de una estrategia más integral que tenía como intención promover el crecimiento industrial y evitar una nueva crisis de balanza de pagos e inflación, y se combinó con un tipo de cambio elevado (como forma de "proteger" la producción local), la obligación de negociar las divisas que provenían del sector externo, y la renegociación de la deuda con los países europeos, Japón y los Estados Unidos. Sin embargo, las bases de esa estrategia defensiva no se sostuvieron. En 1965, las divisas que obtenía el país ya se mostraban insuficientes para asumir todos los compromisos de pagos y la inflación seguía una tendencia ascendente (Memorias del BCRA, 1965). En las Memorias del BCRA de 1966, la propia entidad oficial sostenía que imperaba "la inexistencia de mercados eficientes en la captación y canalización de ahorros a inversiones productivas" y esto se constituía en un "obstáculo más para que la tasa de crecimiento económico se manifieste con la inten-

²³ La ley 16.542 hizo efectiva aquella modificación. El nuevo artículo 27 tornó permanente la posibilidad para el Gobierno nacional de financiar sus recursos en efectivo hasta en un 30% por el BCRA, aunque con la condición de que esos recursos transitorios se devolviesen al término de un año. Por su parte, el nuevo artículo 49 permitió que el BCRA incrementase su margen de colocación de títulos en la cartera de valores públicos. El antiguo artículo 49 sólo permitía que ese monto se correspondiera con el 10% del total de los depósitos existentes en los bancos y la modificación condujo a ese porcentaje hasta el 25 por ciento.

sidad compatible con los recursos humanos y materiales de que dispone la Nación” (Memorias del BCRA, 1966). Esta situación se agravaba ante la presencia de la inflación, que impedía que se canalizaran recursos a equipos de producción durable, siendo que se necesitaban recursos crecientes para financiar el capital circulante. A su vez, la entidad aseguraba que la tasa de crecimiento de la economía seguía dependiendo del sector externo, en tanto los compromisos con el exterior en concepto de deudas sólo podían afrontarse mientras continuase el buen desempeño de las exportaciones. En 1966 terminaría este buen desempeño junto con el gobierno de Illia.

Para afrontar los nuevos problemas en la balanza de pagos, se apeló, durante el gobierno de Onganía, a la devaluación complementada con impuestos a la exportación (Rapoport, 2000). Estas medidas eran parte del plan de estabilización del nivel de precios y liberalización y extranjerización de la economía²⁴. La estabilización del nivel de precios, a juicio de las autoridades del BCRA, requería de una estabilidad de la política monetaria (Memorias del BCRA, 1967) y se enmarcaba en un contexto en el que se pugnaba por la obtención de un crédito por parte del FMI y otros capitales extranjeros.

En este marco, también se realizaron modificaciones en materia bancaria, destinadas a quitarle peso a la órbita pública. En mayo de 1968 se simplificaron y redujeron sustancialmente los encajes legales de efectivo, con la intención de que los bancos privados pudieran disponer de fondos adicionales para financiar nuevos créditos. Pero no solo la política selectiva del crédito por parte del Estado se redujo, delegando esa función a los bancos privados, sino que asimismo se asistió por primera vez en más de 15 años a valores positivos de la tasa de interés real. Las autoridades del BCRA justificaban esos valores positivos alegando que permitieron “que en la distribución de los créditos comenzaran a gravitar las estimaciones privadas de rentabilidad, en vez de gobernarse a través de complicadas reglamentaciones”. Arnaudo (1987) señaló que el sistema de encajes acarreaba algunos problemas en torno de su aplicación práctica. En primer lugar, la reglamentación era compleja, y sus normas sólo permitían acciones marginales, además de que no poseían discriminaciones regionales y selectivas. En segundo lugar, el BCRA destinaba gran parte de préstamos hacia la banca oficial, que no eran finalmente volcados el crédito. Pero aquí no se presentaba un cambio de reglamentación, sino un cambio en los objetivos de política económica y, junto con ella, en el papel mínimo que debía comenzar a desempeñar el BCRA de la potestad de “marcar pautas muy generales y de canalizar algunas necesidades especiales” (Memorias del BCRA, 1968).

Como parte de las reformas en materia bancaria realizadas durante estos años, en 1968 se promovió la llamada ley de Entidades Financieras, que fue

²⁴ La participación de los bancos extranjeros aumentaría en un 30% entre 1966 y 1970, cuando dentro del grupo de los bancos extranjeros, crecerían en mayor proporción los bancos de mayor tamaño (Breslin Morales, 1972). Tal como señalaron Feldman e Itzcovich (1971) “especialmente luego de la devaluación monetaria de marzo de 1967, se produce un importante proceso de penetración del capital extranjero en la estructura de propiedad, del cual no queda excluida la banca; la desnacionalización alcanza entonces las esferas reales y financieras de la actividad económica”.

sancionada un año más tarde. La ley se imponía tras un largo período en el que fueron emergiendo nuevas instituciones crediticias que no estaban contempladas en la ley de Bancos de 1957 y que por lo tanto, no estaban reguladas por el BCRA. Carbonell Tur (1972) señala que dichas entidades se abocaron a financiar bienes durables de consumo, operaciones que en numerosos casos el BCRA impedía que realizaran los bancos comerciales que, en el marco de una combinación de tasas de interés máximas y desvalorización de la moneda nacional, veían crecientemente disminuida su capacidad crediticia y los mercados de capitales estaban insuficientemente desarrollados. La intención del BCRA entonces era poner a dichas entidades bajo su órbita a la par de establecer un régimen de especialización financiera (Arnaudo, 1987) categorizando a las distintas entidades, al asignarle a cada una de ellas la “potestad” para realizar determinadas operaciones. La diversificación de los instrumentos financieros comenzaba a tomar forma institucional²⁵.

Sin embargo, ello no significó un quiebre definitivo en la reorientación de recursos por parte del Estado bajo la forma de créditos. En 1969, y de manera más notable en 1970, el BCRA tomó ciertas medidas destinadas a volcar recursos bancarios en actividades de las pequeñas y medianas empresas locales. En el mes de noviembre de 1970, se decretó la liberación de una porción de los encajes, que fueron destinados a empresas nacionales. En diciembre se establecieron nuevas normas para incluir a aquellas empresas de capital local que habían quedado por fuera de la resolución de noviembre. Las empresas de capitales externos no se incluían en estas medidas, pues se consideraba que debían buscar financiamiento del exterior.

Estas medidas fueron la antesala del Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad preestablecido para regir durante el quinquenio 1971-1975 que sostenía como banderas el fomento al capital nacional y el reordenamiento del sistema financiero. Las medidas principales que se establecieron, de acuerdo con las memorias del BCRA de 1970 contaba entre sus medidas principales la liberación de las tasas de interés pagada por entidades financieras complementada con un incremento de las tasas de interés activas, la creación de un sistema de créditos de largo plazo, la implementación de un fondo de garantía para los depósitos de aquellas instituciones que estaban incluidas en la ley de entidades financieras y la reglamentación del crédito hipotecario de los bancos de modo de abaratar las viviendas para los sectores de menores recursos.

En el primer año de ese plan, se promovieron algunas de esas decisiones. Por un lado, una de las primeras medidas de la dictadura en aquellos años fue la de instaurar una “desgravación del impuesto a los réditos respecto a los intereses percibidos por operaciones en el sistema financiero institucionalizado”. La intención era favorecer a capitales que tuvieran la intención de adquirir valores mobiliarios de empresas nacionales (Cairolí, 1972). A su vez, en ese mismo año, y en el marco de la ley 19.808, se creó un fondo de referencia que tenía por obje-

²⁵ Se legislaron seis clases de entidades: bancos hipotecarios, comerciales y de inversión, cajas de crédito, sociedades de crédito para consumo y compañías financieras. Rodríguez y Capece (2001) señalan que la mayor parte de las cajas de crédito estaban organizadas de manera cooperativa.

tivos ser una fuente de financiamiento para la realización de inversiones destinadas a mejorar infraestructura, instalar y desarrollar algunas industrias de base y reconvertir industrialmente algunas empresas nacionales.

Un año después, en 1971, se creó, con el fin de convertirse en un canal más de planificación estatal, que debía concentrar recursos de la economía nacional para volcarlo al desarrollo productivo, el Banco Nacional de Desarrollo, fundado sobre la base del Banco Industrial de la República Argentina (BIRA)²⁶. Su desenvolvimiento no fue auspicioso: tanto el banco como la idea del plan de desarrollo chocaron contra la reaparición del deterioro de ciertos indicadores de la economía nacional, como la inflación y el déficit de la balanza comercial, que terminaría por agotar la permanencia de la dictadura militar²⁷. Esta situación condujo a un aumento progresivo de los requerimientos de efectivos mínimos y un incentivo para que, en un contexto de estricta iliquidez, ciertas empresas del sector privado pidieran préstamos en el extranjero, cuyas tasas de interés tendieron a ser negativas, dado que se aseguró el tipo de cambio futuro en el marco de un proceso de incremento de los precios.

Pero la situación externa negativa se revirtió: la notable subida de los precios del petróleo estuvo acompañada de un comportamiento similar para el caso de los bienes del sector agropecuario y el tercer gobierno de Perón llevaría a cabo algunas medidas similares a las de sus anteriores mandatos, con un avance de la presencia del Estado. Como analizaremos a continuación la nacionalización de los depósitos y otras transformaciones del sistema financiero tomarían un cariz diferente al de las décadas de los cuarenta y cincuenta, necesariamente asociado con un nuevo escenario histórico.

4. Tercer subperíodo: nacionalización de los depósitos 1973-1976

En junio de 1973 se formalizó el lanzamiento del “Pacto Social”, que proponía la conformación de un esquema de concertación entre trabajadores, empresarios y el Estado, que sería acompañado por una política de fuertes incentivos a la inversión. Los lineamientos más generales del proyecto económico asociado con el Pacto Social fueron definidos hacia fines de 1973 en el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional (Rapoport, 2008). Según las Memorias del BCRA de 1973, la aplicación de la nueva política económica -que resaltaba la necesidad de reconstrucción de los mecanismos de intervención estatal- requería una revisión total del sistema financiero y de sus normas. La justificación de la necesidad de un reordenamiento del sistema financiero se

²⁶ El BIRA había sido un producto de la “Revolución Libertadora”, que se gestó en reemplazo del anteriormente pujante Banco de Crédito Industrial Argentino y, tal como señala Rapoport (2010), no se convirtió en un actor relevante desde su creación; incluso su participación en el sistema bancario argentino decreció hasta el punto tal que en 1959 su capital y sus reservas se agotaron.

²⁷ Con respecto al caso particular del Banco Nacional de Desarrollo, Rougier (2004) señala que sus objetivos quedaron trunco, entre otros factores, producto de la inestable coyuntura económica, y que, por lo tanto no consiguió financiar a la industria de base ni a las exportaciones industriales, aunque sí contribuyó en el financiamiento de la petroquímica y los materiales básicos.

planteó de manera similar a la reforma de 1946²⁸. Para lograr este objetivo, se sancionaron distintas disposiciones legales: a) nacionalización y garantía de los depósitos bancarios; b) nacionalización de entidades bancarias; c) régimen de compañías financieras parabancarias; d) Carta Orgánica del BCRA de la República Argentina, y e) Reforma del decreto-ley de Entidades Financieras 18.061/69 (Memorias BCRA 1973:4).

En primer lugar, la nacionalización y garantía de los depósitos bancarios implicó la adopción del sistema de nacionalización de depósitos a partir de la sanción de la ley 20.520, que entró en vigencia en septiembre de 1973 para los bancos comerciales y cajas de ahorro²⁹. Según las Memorias del BCRA (1973), la sanción legislativa adoptó básicamente el mismo esquema que el régimen del año 1946 pero incorporando a la totalidad de las entidades financieras del sistema y no sólo a los bancos. Además, se incorporó una modificación fundamental respecto del sistema de 1946-1956: con el objetivo de estimular la captación de depósitos, la capacidad prestable de las instituciones no dependería únicamente de los redescuentos fijados por la autoridad monetaria, sino también del monto de los depósitos que captaran. El objetivo era incentivar la competencia: el “esfuerzo” de los bancos podía promover una movilización mayor de los recursos (Memorias BCRA 1973:6)

Respecto de la asignación del crédito, el BCRA formularía metas de distribución sectorial y regional de crédito³⁰ dentro del contexto dado por el programa monetario. Las metas de financiamiento sectoriales tendrían en cuenta las previsiones en materia de crecimiento económico del Plan Trienal de Gobierno (Memorias BCRA 1973:21). La asignación de los fondos a las entidades financieras sería realizada mediante dos grandes líneas de redescuento: los específicos y los generales. Los primeros se caracterizaban por definir o tener implícito el sector que los utilizaría; por la provisión de estos fondos el BCRA cobraba tasas de interés diferenciales, según las prioridades que la política económica otorgan a los sectores. Los redescuentos generales, por su parte, presentaban una mayor flexibilidad en cuanto a los sectores que los bancos pudieran financiar.

Además, como en el sistema de 1946-1956, el Estado garantizaría el reintegro

²⁸ “El Gobierno recurrió a la planificación de la economía como medio de llevar a la práctica sus postulados fundamentales. Para ello necesitaba contar con el poderoso instrumento del dinero y del crédito y lo hizo mediante la nacionalización de los depósitos bancarios. La consecuencia final de este proceso fue que el BCRA está ahora en condiciones de hacer su política cuantitativa y cualitativa del crédito, lo que le permitirá encauzar la economía nacional, con el propósito de elevar la producción y de asegurar el mayor nivel de vida y de felicidad colectiva” (Memorias BCRA, 1973:5).

²⁹ El resto de las entidades financieras fueron incorporadas en febrero de 1974.

³⁰ La ley especificaba las pautas que debería tener en cuenta el Banco Central para la provisión de fondos a las entidades. En orden de importancia, eran las siguiente: a) Vinculadas con el programa económico nacional: 1) Estado del mercado monetario; 2) Prioridades de carácter sectorial; 3) Prioridades de carácter regional. b) Vinculadas con las entidades financieras: 1) Naturaleza de la entidad; 2) Contribución de cada entidad a la captación de depósitos; 3) Proporción en que contribuyan a favorecer las relaciones comerciales y financieras con el exterior (para bancos extranjeros). c) Vinculadas con la gestión crediticia de las entidades: 1) El grado de liquidez de cada establecimiento; 2) El monto de las garantías existentes (Memorias BCRA 1973:19)

de todos los depósitos, sin limitación alguna en función del monto o titularidad. El BCRA se haría cargo de los intereses que las entidades pagasen a los titulares de los depósitos. La función de mandatario legal conferida a las entidades financieras sería remunerada por este Banco mediante el pago de comisiones³¹ (Memorias BCRA 1973:19)

En segundo lugar, y vinculada con la medida anterior, la ley 20.522 declaró de “interés público” a entidades financieras cuyo control había sido transferido a capitales extranjeros durante el gobierno de Onganía, y reglamentó su nacionalización (Memorias BCRA 1973:10).

En tercer lugar, la ley 20.523 prohibió a las entidades financieras “ser titulares de acciones o de cualquier otro tipo de participación, directa o indirecta, en el capital o dirección de otras entidades financieras de distinta clase o naturaleza”³². También se dispuso el retiro de la autorización para operar a las entidades financieras que venían operando en la forma descripta, debiendo absorber los bancos vinculados la totalidad del personal de las entidades financieras no bancarias (Memorias BCRA 1973:10)

En cuarto lugar, mediante la ley 20.574 se modificaron las disposiciones del decreto-ley 18.061/69 que regulaba la creación, autorización, funcionamiento y liquidación de las entidades financieras (Memorias BCRA 1973:11).

Por último, se reformó la *Carta Orgánica del BCRA* mediante la ley 20.539, con el objetivo de adecuar sus disposiciones con el resto de las normas legales que instrumentaban la reforma del sistema financiero:

“La nueva Carta Orgánica afirma la capacidad de regulación del crédito y de los medios de pago, condicionándolos al mantenimiento de un alto grado de ocupación y del poder adquisitivo de la moneda. Del espíritu de la reforma surge la preocupación prioritaria de obtener y mantener un alto grado de ocupación, que la diferencia de la vigente anteriormente” (Memorias BCRA 1973:11)

El objetivo de la política monetaria en 1974 y 1975 fue evitar que la expansión monetaria agravase los desequilibrios internos. Las autoridades monetarias buscaron moderar la expansión de la liquidez mediante la política de redescuentos a los bancos (Memorias BCRA 1974:7). En la medida en que avanzaba el proceso inflacionario, las bajas tasas nominales determinaban tasas reales de interés bajas o negativas. Si bien en el segundo trimestre de 1973 la contención de la inflación determinó tasas positivas, estas se hicieron nuevamente fuertemente negativas en 1975 y, según las Memorias del BCRA, “acentuaron considerablemente el alejamiento de los inversores privados de las imposiciones a interés y determinaron una menor demanda de dinero para transacciones”

³¹ Respecto de la retribución a las entidades, se estipuló el pago de comisiones de carácter general que podrían ser diferenciales por regiones, clase o grupos de entidades y tipo de depósito (Memorias BCRA, 1973:7). Cabe señalar que como el sistema que rigió entre 1946 y 1957, en el nuevo sistema financiero el Banco Central no manejaba el crédito en el nivel de firmas (Memorias BCRA 1973:21).

³² La justificación de la sanción de esta ley fue la “práctica frecuente” de los bancos de realizar operaciones que les eran propias “por intermedio de otro tipo de entidades financieras vinculadas o de su control”. A partir de esta práctica “se desnaturalizó la especialización por clases de entidades de los distintos tipos de actividades financieras, originando falsas competencias y encareciendo el crédito” (Memorias BCRA, 1973:10).

(Memorias BCRA, 1975:11). El persistente fenómeno de la inflación³³ afectó las características del mercado financiero y, muy especialmente, la operativa de los créditos a largo plazo (Memorias BCRA, 1975:17).

Durante el año 1975 se actualizaron las tasas de interés de los redescuentos, préstamos y depósitos durante los meses de junio, julio, noviembre y diciembre. Sin embargo, los rendimientos reales continuaron deteriorándose en el transcurso del año (Memorias BCRA, 1975:18). Además, desde mediados de 1975, el descontrol del proceso inflacionario coincidió con una orientación masiva a las operaciones de corto plazo en el sistema, que contrariaba los objetivos de la reforma financiera de 1973 (Rougier y Fiszbein, 2006).

En suma, la reforma financiera no logró los objetivos buscados. Según Rougier y Fiszbein (2006), la coyuntura económica dificultó enormemente el uso del crédito con fines promocionales y el gobierno debió utilizar ese instrumento para resolver problemas inmediatos, como compensar a los empresarios por los incrementos salariales o a ciertos sectores enfrentados a la política oficial. La mayoría de los autores coincide en considerar a la reforma de 1973 como "híbrida". A pesar de su aparente similitud, las diferencias entre los resultados de las reformas de 1946 y 1973 fueron muy grandes. Según Arnaudo (1975), la reforma de 1973 mantuvo en esencia el sistema financiero tal como existía hasta entonces, debido a que las condiciones institucionales eran diferentes a las de 1946: la implantación de un sistema estatista como el anterior hubiera requerido nuevos instrumentos técnicos en adición a la nacionalización de los depósitos. Debido al incremento y la expansión de diversos instrumentos financieros no regulados, la intervención y regulación del sistema financiero se tornó cada vez más compleja (Arnaudo, 1987:98).

En el año 1977, el gobierno militar que había tomado el poder en marzo de 1976 impulsó una profunda reforma financiera que tuvo como objetivo la desregulación del sistema, a partir de la limitación de los elementos de control e intervención estatal en la asignación de los recursos financieros³⁴, que desarticularía los ejes fundamentales del funcionamiento del sistema financiero anteriormente señalados.

5. La regulación del sistema bancario y su vinculación con los objetivos de política económica 1945-1976.

Conclusiones principales

En el presente trabajo nos propusimos analizar la regulación del sistema bancario a lo largo de la ISI con una doble intención. En primer lugar, rastrear la vin-

³³ En el mes de junio de 1975, el ministro de Economía Celestino Rodrigo impulsó un fuerte ajuste (conocido como "El Rodrigazo"), sobre la base de una devaluación del 160% para el tipo de cambio comercial y de 100% para el financiero y un reajuste tarifario. Como resultado de este programa, la inflación se disparó violentamente.

³⁴ La Reforma Financiera se concretó a través de diversas disposiciones legales sancionadas en 1977, principalmente la ley 21.495 de descentralización de depósitos (sancionada el 17 de enero de 1977) y la ley 21.526 de entidades financieras (14 de febrero de 1977). Véase Cibils y Allami (2010)



culación entre dicha regulación y los objetivos de política económica y aportar a la comprensión del papel que desempeñó el sistema bancario en la estrategia económica general a lo largo de ese período. En segundo lugar, contribuir a los estudios generales sobre el papel del sistema bancario en los procesos de desarrollo.

El análisis de los tres subperíodos mostró en cada uno de ellos rasgos distintivos. En el primero (1946-1955), se propuso ubicar al sistema bancario dentro de una estrategia de industrialización, convirtiéndolo en un vehículo central para el redireccionamiento público de fondos hacia la inversión productiva, y, conse-

cuentemente, para propiciar el desarrollo económico. Para ello, se promulgó la garantía pública y nacionalización de los depósitos bancarios y la consolidación del BCRA como una entidad autárquica. Esto permitió, merced al otorgamiento de los redescuentos y la fijación de tasas diferenciales, desvincular la capacidad de préstamos de los bancos de los depósitos recibidos. Asimismo, se articularon desde el BCRA las normas generales de funcionamiento de los bancos públicos y otras instituciones con la intención de que cumplan con sus funciones de fomento.

En el segundo período (1955-1973), la política crediticia siguió siendo considerada como un elemento central para canalizar la inversión en pos de contribuir al desarrollo económico. Sin embargo, la lógica Estado-inversión-desarrollo había dado un giro, en tanto se pensaba que el Estado debía crear el ámbito propicio para la incorporación de capitales extranjeros, con el objetivo de que fueran uno de los canales para apuntalar el crédito de los bancos públicos y los privados, que comenzaron a crecer en número. Con esta nueva lógica *in mente*, se retrotrajo la medida de la nacionalización de los depósitos, al mismo tiempo que se mantuvo la política de garantía y reorientación de recursos (a través de los efectivos mínimos) para proteger a los bancos que se habían encargado de financiar proyectos productivos en el período anterior.

El último período, por su parte, recogió la lógica Estado-inversión-del primer período, pero definitivamente en otro contexto nacional e internacional, que ponía a la luz problemas estructurales de la economía argentina. En primer lugar, se propuso la vuelta a la nacionalización y garantía de los depósitos bancarios, en este caso creando un sistema de “incentivos” a partir de atar la capacidad prestable al monto de los depósitos captados y con la intención de distribuir sectorial y regionalmente el crédito. En segundo lugar, se intentó moldear el rumbo de las entidades financieras que habían crecido y se habían extranjeizado al calor del período anterior. Por último, se reglamentó la capacidad de regulación del crédito y los medios de pago en pos del mantenimiento de un alto grado de ocupación, pero también con la intención de conciliarla con la preservación del valor de la moneda, que se veía amenazada por la inflación creciente.

Más allá de las dinámicas puntuales desarrolladas al interior de cada uno de los subperíodos, el análisis de los principales cambios en el marco regulatorio del sistema bancario durante el período de sustitución de importaciones nos permitió identificar dos rasgos centrales acerca del papel del Estado en la regulación de este sistema y su vinculación con las políticas económicas implementadas durante este período. En primer lugar, la existencia de una articulación entre las políticas orientadas al “sector real” y al “sector financiero” de la economía. Aunque con distintos grados -según el subperíodo considerado-, al menos en cuanto a los objetivos planteados, se le dio una importancia central al movimiento de los recursos financieros bajo el control del Estado y a su posterior inversión en sectores estratégicos como condiciones centrales para lograr un desarrollo económico equilibrado y sostenido.

En segundo lugar, la intención de fomentar el movimiento de los recursos financieros al servicio de la “economía real” se vio frustrada en distintos perio-

dos debido a las tensiones internas generadas por el proceso inflacionario y los desequilibrios externos, al punto que continuamente se debieron reajustar los objetivos de las políticas para procurar superar -o al menos morigerar- esos procesos. La tensión entre la intensa demanda de crédito por parte de diversos sectores para llevar adelante el proceso sustitutivo -que requería una continua ampliación de los límites de redescuento- y los objetivos antiinflacionarios se manifestó durante todo este período. En consecuencia, la necesidad de orientar la política económica a fines específicos de corto plazo limitó el margen de acción a largo plazo: en otras palabras, la coyuntura restringió las posibilidades de generar un volumen de ahorro suficiente para satisfacer las necesidades de financiamiento y evitar los cíclicos problemas de la restricción externa.

Bibliografía

- Altimir, O., Santamaría, H. y J. Sorrouille (1967), "Los instrumentos de promoción industrial de la posguerra", en *Desarrollo Económico*, Vol.6, 24 (Ene-Mar), pp. 709-734, Buenos Aires.
- Arceo, E. (2006), "El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares", en Basualdo, Eduardo y Enrique Arceo, *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*, CLACSO, Buenos Aires, agosto, pp. 27-65.
- Arnaudo, A. (1975). "La nacionalización de los depósitos en Argentina: análisis comparativo de los sistemas de 1946 y 1973". En *Boletín CEMLA*, vol. 21, 4.
- Arnaudo, A. (1987), *Cincuenta años de política financiera (1934-1983)*, Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- Bielschowsky, R. (1998). "Evolución de las ideas de la CEPAL". En *Revista de la CEPAL*, Cincuenta Años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Número Extraordinario, octubre.
- Breslin Morales (1972), "Comportamiento financiero del sector privado" en *El sistema financiero en la Argentina*, Documentos del Simposio de Buenos Aires, Tomo II, Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital.
- Cairolí, R. (1972), "El fondo nacional de garantía de los depósitos" en *El sistema financiero en la Argentina*, Documentos del Simposio de Buenos Aires, Tomo II, Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital.
- Carbonell Tur, A. (1972), "Evolución de la estructura legal en materia de intermediarios financieros en la República Argentina 1957-1971" en *El sistema financiero en la Argentina*, Documentos del Simposio de Buenos Aires 1972, Tomo II, Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital.
- CEMLA (1968), "El mercado de capitales en Argentina", del Banco Interamericano de Desarrollo, Deltec Panamérica S.A, México.
- CEPAL (1971). "El desarrollo reciente del sistema financiero de América Latina". En *Desarrollo latinoamericano. Ensayos críticos*, José Serra (selección), Lecturas, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- Cibils, A. y Allami, C. (2010). "El sistema financiero argentino desde la reforma de 1977 hasta la actualidad: rupturas y continuidades". En **Realidad Económica** 249, IADE, Buenos Aires.

- Cibils, A. y Allami, C. (2010). "Sistema financiero y desarrollo: el caso de Argentina en la posconvertibilidad". presentado en el Segundo Congreso anual de AEDA, Buenos Aires, septiembre. Publicado en el CD del congreso.
- Deligiannis, M. y Martínez, S. (1979). *Política Bancaria y Financiera (1946-55)*, Documento de trabajo 17, Fundación para el Estudio de los Problemas Argentinos, Buenos Aires.
- Di Tella, G. Y Zymelman, M. (1967). *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- Diamond, M. (1972). "La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio". En *Desarrollo Económico* Vol. 12 45.
- Díaz Alejandro, C. (1983) *Ensayos sobre la historia económica argentina*. Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Feldman, E. y S. Itzcovich (1971), "Estructura financiera y concentración bancaria: el caso argentino, Revista *Económica* - 1 - vol. 17, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Económicas, La Plata, ene.-abr, pp. 43-74
- Ferrer, A. (1987) *Crisis y alternativas de la política económica argentina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Ferrer, A. (2007). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Fondo de Cultura económica, Buenos Aires.
- Fitzgerald, V. (1998), "La CEPAL y la teoría de la industrialización", en *Revista de la CEPAL*, Cincuenta Años, Reflexiones sobre América Latina y el Caribe, Número Extraordinario, octubre.
- Ffrench Davis, R., Muñoz, O. y Palma, J. (1997). "Las economías latinoamericanas, 1950-1990", en Bethell, L., ed., *Historia de América Latina*, Tomo II, Economía y Sociedad desde 1930, Crítica/Grijalbo.
- Frobel, F., J. Heinrichs y O. Kreye (1980), *La nueva división internacional del trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Siglo XXI editores, México.
- Gerencia de asuntos financieros del Banco Central de la República Argentina (1972), "La experiencia del Banco Central como agente financiero del gobierno en la captación de ahorro interno" en *El sistema Financiero Argentina*, Documentos del Simposio de Buenos Aires 1972, Tomo I, Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capital.
- Golombek, C. (2008), *Banca de desarrollo en Argentina. Breve historia y agenda para el debate*, Documento de Trabajo 21, CEFID AR, Buenos Aires.
- Gore, Charles (1994), "Development strategy in East Asian newly industrializing economies: the experience of post-war Japan", 1953-73", en UNCTAD, Discussion papers 92, Geneva.
- Haber, A. (1973) "Aclarando conceptos: nacionalización de la banca, nacionalización de los depósitos, revertir el proceso desnacionalizante o estatizar el sistema financiero". En *Realidad Económica* 12, IADE, Buenos Aires.
- Katz, J. y Kosacoff, B. (1989). *El proceso de industrialización en Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina
- Kicillof, A. y C. Nahón (2009), "Crisis mundial y transformación en la estructura productiva: de la "edad de oro" a la transnacionalización del capital", Documento de trabajo 9, CENDA, abril.

- Kulfas, M. (2010), "El financiamiento del desarrollo. Desafíos para la conformación de una banca de desarrollo en la Argentina" Trabajo presentado en el Segundo Congreso anual de AEDA, Buenos Aires, septiembre Publicado en el CD del congreso (ISSN: 978-987-26216-0-5).
- Llach, J. *La Argentina que no fue: las fragilidades de la Argentina agroexportadora (1918-1930)*. Ediciones del IDES, Buenos Aires.
- Mallon, R. y J. Sourrouille (1976): "La política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino". Amorrortu editores, Buenos Aires.
- Memorias del BCRA, 1945-1976
- Pinazo, G. y P. Piqué (2011), "Desarrollo latinoamericano en el marco de la globalización", en *Problemas del Desarrollo*
- Rapoport, M. (2000), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Rapoport, M. (2010), "Una historia monetaria y financiera de la Argentina. Las lecciones del bicentenario", Edición Especial XXVII Congreso Nacional Bancario, Revista Bancarios Información, junio.
- Rodríguez, A. y N. Capece (2001), *El sistema financiero argentino: estructura, operaciones y normas*, Ediciones Macchi, Buenos Aires.
- Rodríguez, O. (1980). *Teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Rougier, M. (1999), "El financiamiento bancario a las empresas industriales en la Argentina. Antecedentes y orígenes del Banco de Crédito Industrial Argentino", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina*, vol. 10, 2, julio-diciembre, Israel.
- Rougier, M. (2004), *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo, 1967-1976*. Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Provincia de Buenos Aires.
- Rougier, M. (2007a), "Crédito e industria en tiempos de Perón, 1944-1955. En *Revista de Historia Industrial* 35. Año XVI. 3.
- Rougier, M. (2007b), "Instituciones y crecimiento económico. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo" en *Nación-Región-Provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social*, Buenos Aires, pp. 79 – 106.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2004). "De Don Derrochín a Maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante el peronismo, 1944-1955". En Patricia Berrotarán, Aníbal Jáuregui y Marcelo Rougier (edit), *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Las políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Rougier, M. y Fiszbein, M. (2006). *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista 1973-1976*. Manantial, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. (2000). *La industria que supimos conseguir*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, M. (1999). *El Estado: notas sobre su(s) significado(s)*. Publicación de la FAUD, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Wierzba, G., del Pino Suárez, E. y R. Kupelian (2010), *La evolución de su régimen regulatorio desde la liberalización financiera. Impactos relevantes sobre el crédito y la economía real*, Documento de Trabajo 33, CEFID AR, Buenos Aires.

Seguridad social

La protección de la Asignación Universal por Hijo en el nivel subnacional

*Susana Hintze **
*María Ignacia Costa ***
*Alejandra Beccaria****

Desde hace una década la seguridad social ha sido objeto de fuertes transformaciones. Está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), en la actualidad la mayor institución de políticas sociales en la Argentina.

En 2009 fue creada la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), prestación no contributiva que extiende parcialmente los beneficios de las asignaciones familiares de los asalariados formales a un amplio espectro de trabajadores. La política implementada por unidades de ANSES en todo el territorio nacional, implicó el desafío organizacional de dar respuesta a una demanda de unos 3,3 millones de menores de 18 años.

Este artículo se ocupa de los resultados de esta política, específicamente de las *diferencias en la protección*, en relación con su localización en distintas provincias, de los niños/as de hogares receptores de la AUH. Asimismo, por tratarse de una política nacional con pocas articulaciones (mayormente relacionadas con las contraprestaciones de salud y educación en instituciones públicas provinciales) interesa analizar su *régimen local de implementación*.

Palabras clave: Seguridad social - Asignación Universal por Hijo - Capacidad de protección - Régimen local de implementación

* Argentina, socióloga (UBA). Magister en Sociología (UNAM) y Doctora en Ciencias Políticas y de la Administración (UABarcelona). Investigadora Docente Titular y Responsable del Área de Política Social, Instituto del Conurbano, UNGS.

** Argentina, socióloga (UBA). Magister en Políticas Sociales (UBA). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Docente Asistente del Área de Política Social, Instituto del Conurbano, UNGS.

*** Argentina, socióloga (UBA). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora Docente Asistente del Área de Política Social, Instituto del Conurbano y del Instituto de Ciencias, UNGS.

Protection of the Universal Child Allowance at subnational level

For a decade, social security has undergone major transformations. The National Social Security Administration (ANSES) is in charge of social security, being currently the largest institution of social policies in Argentina. In 2009 the Universal Child Allowance for Social Protection (AUH) was created, a non-contributory benefit which partially extends the benefits of family allowances from the formally salaried to a broad spectrum of workers. The policy implemented by ANSES units throughout the country involved the organizational challenge of responding to a demand of about 3.3 million children under 18. This article deals with the results of this policy, specifically the differences in protection, relative to their location in different provinces, of the households which are AUH receptors. Also, because it is a national policy with few coordinations (mostly related to the consideration of health and education in provincial public institutions) it is interesting to analyze its local system of implementation.

Key words: Social Security - Universal Child Allowance - Protective capacity - Local system implementation

Fecha de recepción: julio de 2014

Fecha de aceptación: agosto de 2014

1. La AUH en el contexto de la seguridad social

Desde hace una década la seguridad social, en particular en el nivel nacional, ha sido objeto de fuertes transformaciones. Desde comienzos de los '90 está a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, que en la actualidad se ha convertido en la mayor institución de políticas sociales del país. Este organismo, creado por decreto 2741/91, ha estado a cargo de la administración de los fondos correspondientes a los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Desde la implementación del Sistema Único de la Seguridad Social, en febrero de 1992, ANSES también administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo destinados al financiamiento de programas de empleo y del seguro de desempleo. Hasta 1995 también se ocupaba de la tramitación, el otorgamiento, la liquidación y el pago de las pensiones no contributivas, en 1996 estas funciones pasaron a la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, reservando para esta agencia la función de pago. Si bien es un ente autónomo, está sujeto a la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social¹.

En 2009 fue creada la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), prestación no contributiva que extiende parcialmente los beneficios de las asignaciones familiares de los asalariados formales a un amplio espectro de trabajadores. La política implementada por unidades de ANSES en todo el territorio nacional, implicó el desafío organizacional de dar respuesta en un breve lapso a una demanda de más de tres millones de niños/as y adolescentes menores de 18 años.

En lo que hace a la ampliación de sus funciones, el mismo año ANSES firmó un convenio de colaboración con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) para la puesta en marcha de un programa de inclusión a la seguridad social en comunidades indígenas. Con posterioridad, se incorporaron otras iniciativas que continuaron extendiendo el abanico de prestaciones de ANSES. En 2010 se creó el Programa Conectar Igualdad, orientado a la inclusión digital en el ámbito educativo; en 2011, se implementó el programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA y en 2012, la iniciativa PRO.CRE.AR Bicentenario de entrega de créditos hipotecarios para viviendas. Recientemente, fue anunciado el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PRO.GRE.SAR) que otorga una prestación económica mensual a jóvenes entre 18 y 24 años para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo.

Este trabajo se propone poner en discusión algunos avances preliminares de un proyecto de investigación en curso sobre el despliegue territorial de los componentes de la seguridad social en la Argentina, centrada sobre tres casos provinciales: Buenos Aires, Córdoba y Neuquén.² Su objetivo es revisar los

¹ ANSES. Historia de ANSES. La creación de ANSES. Disponible en Internet: (<http://www.anses.gob.ar/general/institucional/historia-anses-220>, consulta 14.05.14)

² Proyecto PICT 883 (2014-2016): "La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del

resultados de la AUH, específicamente *las diferencias en la protección*, en relación con la localización en distintas provincias, de los niños/as de hogares receptores de la AUH.

Para analizar las diferencias territoriales es necesario incorporar previamente el concepto de “capacidad de protección” (desarrollado en nuestras investigaciones anteriores³). Con él nos referimos a la capacidad que tienen las políticas de contribuir a la reproducción de la vida de la población atendida en condiciones de mejora ampliada y de máxima proximidad posible a lo que la sociedad considera como *bienestar*. Consideramos que esa capacidad involucra:

- i. *El alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades*, lo que la ubica en una dimensión “inmediatamente material” de la protección (qué necesidades son satisfechas, de qué modo, y en qué proporción respecto de las necesidades socialmente reconocidas). Incluye la cobertura horizontal (de población) y vertical (de las necesidades);
- ii. *Las garantías provistas por esa protección*, entendidas como los dispositivos institucionalizados mediante los cuales una cierta protección goza de cierto resguardo, lo que preserva -junto a lo anterior- a las personas de la incertidumbre.

A ellas se agrega un tercer aspecto, referido a los *contenidos político-culturales*, con los cuales aludimos a los modos en que las políticas construyen a los destinatarios (cómo los nominan), en qué fundan la intervención y cuál es el principio organizador (Danani y Hintze, 2011).

Los tres mencionados constituyen los pilares sobre los que se apoyan los análisis de regímenes y modelos de política social: la construcción del sujeto destinatario (pobre-ciudadano-trabajador), el principio organizador de la protección

sistema previsional y la Asignación Universal por hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2004-2012” dirigido por Claudia Danani. La elección de las provincias mencionadas se corresponde con aquellas que mantienen sus sistemas previsionales. Hasta los años noventa, todas las provincias se habían reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales para los empleados de la administración pública (con algunas variaciones, su cobertura alcanzaba al personal de la administración central, organismos descentralizados, de las empresas públicas, bancos oficiales y de las administraciones municipales, así como al personal de los poderes legislativos y judiciales de cada estado provincial). En el marco de las reformas del estado llevadas adelante en dicha década, a lo largo de un proceso de acuerdos y pactos, la mayoría de las provincias transfirieron sus cajas previsionales a la Nación, en la actualidad solamente trece las mantienen. La provincia de Buenos Aires ha sido seleccionada por tratarse del mayor estado provincial del país, con gran peso económico y sociopolítico tanto en lo que hace al sistema previsional (establecido en 1948) y, más aún, por la magnitud de la cobertura de la AUH. Córdoba tiene el sistema previsional provincial más antiguo del país, creado en 1913, sujeto en los últimos años a un proceso que registra un alto nivel de conflictividad social y política. Neuquén es un caso reiteradamente observado en lo que hace a construcción institucional y gestión pública. Siendo el de más tardía creación entre los seleccionados, el Instituto de Seguridad Social del Neuquén se conforma en 1970, en el marco de una reconocida influencia de corrientes desarrollistas. Concentra además de la caja previsional a la obra social que presta servicios de asistencia médica integral, odontológica y cobertura farmacéutica, y otras intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, el turismo social, etc.

³ Ver Danani y Hintze (2011) y Danani y Hintze (en proceso de publicación).

(derecho ciudadano, derecho contributivo-asistencia residual) y el principio de merecimiento: ciudadanía, trabajo, necesidad (Danani y Hintze, 2011). Si bien entendemos que los contenidos político-culturales son centrales para la construcción de la capacidad de protección que los sistemas institucionales brindan a las personas; en la investigación en curso y en este trabajo concentramos la atención en los aspectos protectorios directamente vinculados con el diseño institucional como base de la comparación que pretendemos realizar entre distintas provincias y de éstas con el nivel nacional.

A la vez y en razón de la información disponible y generada hasta el momento en el marco de la investigación, analizaremos la capacidad de protección de la AUH desde dos enfoques. Nos detendremos en primer lugar, en una perspectiva que pone el acento en los resultados *macroestructurales* de la política que intenta cuantificar los contenidos de (i). Teniendo en cuenta que la AUH consiste en una transferencia monetaria homogénea, es esperable que los diferenciales en las estructuras de precios y de costo de vida en las jurisdicciones subnacionales den lugar a protecciones de alcances diferentes.

En segundo lugar, una perspectiva *institucional territorial*, que se detiene en (ii), los *alcances* y *garantías* de las políticas. Por constituir una política nacional con pocas articulaciones (mayormente relacionadas con las contraprestaciones de salud y educación en instituciones públicas provinciales) interesa analizar si la AUH ve afectada su capacidad de protección en virtud de las condiciones de implementación que se constituyen en cada jurisdicción.

2. La AUH: características y evolución⁴

Luego de un largo proceso de debate respecto de cuáles deberían ser los ejes de inclusión social (inclusión por ingreso o inclusión por el trabajo) del que participaron -de diversas maneras y con distintas propuestas-, actores políticos, sociales y académicos⁵; el 29 de octubre de 2009, el Poder Ejecutivo dispuso por decreto la creación de la Asignación Universal por hijo para Protección Social, beneficio mediante el cual hizo extensiva la asignación familiar por hijo a sectores de la población hasta entonces no cubiertos.

Hasta ese momento, en la Argentina las asignaciones familiares consistían en transferencias monetarias⁶ -vale decir, en el pago de una suma fija, que podía ser mensual o por única vez- abonadas a los trabajadores en relación de dependencia ante determinadas circunstancias de la vida. Desde la reforma del Régimen de Asignaciones Familiares en 1996, éste incluye prestaciones por nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio, prenatal, hijos menores de 18 años, hijos con discapacidad sin límite de edad y ayuda escolar.

⁴ Este apartado está basado sobre Hintze y Costa (2011) y Costa y Hintze (en proceso de publicación).

⁵ Para más detalles, véase Hintze y Costa, 2011.

⁶ "Las Asignaciones Familiares no son un mecanismo de seguro, fundamentalmente porque no existe un componente de incertidumbre en las mismas [...] consisten en transferencias de tipo social, donde se otorga a todos los participantes (sean estos la totalidad de los ciudadanos, los trabajadores o parte de uno u otro grupo) un monto en relación con las cargas de familia que éste debe sostener. Luego, las asignaciones son un complemento de los ingresos familiares, que intentan mejorar los ingresos per cápita de los hogares" (Rofman y otros, 2001:4).

Como dijimos en un trabajo previo, la puesta en marcha de la AUH expresa un giro en el sistema de Seguridad Social⁷, en general, y de Asignaciones Familiares, en particular, en términos de su organización administrativa, sus destinatarios, el tipo de beneficio, las formas de acceso y requisitos de permanencia y las fuentes de financiamiento.

En lo que respecta a los destinatarios, la AUH amplió la cobertura del Régimen de Asignaciones Familiares invocando el principio de “universalidad” al incorporar a los trabajadores desocupados, a los monotributistas sociales⁸, a personas que se desempeñan en la economía informal que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil y a los trabajadores domésticos. Posteriormente también incluyó a los trabajadores de temporada o con reserva de puesto de trabajo y a personas privadas de su libertad que se encuentran procesadas y que desempeñan tareas dentro de las Unidades del Servicio Penitenciario Federal. Cabe recordar que el principio de universalidad considerado en la AUH ha sido observado por distintos autores (Lo Vuolo, 2009; Lozano y otros, 2009; Arcidiácono y otras, 2012; Pautassi y otras, 2013) por tratarse de una “universalidad ponderada”, es decir, vinculada con la extensión de la población trabajadora cubierta y no sobre la base del criterio de ciudadanía sobre el que se sostienen las políticas tradicionalmente universales en la Argentina (el ejemplo de mayor peso es el de la educación). En estos términos, la novedad de la AUH radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho: el *trabajador informal* (Lo Vuolo, 2009) y la consecuente ampliación de la cobertura al vasto conjunto de los trabajadores no registrados.

En lo que refiere a los beneficios, en el momento de su creación, la AUH garantizaba una prestación monetaria no contributiva de \$180, igual al monto de la asignación por hijo de los trabajadores en relación de dependencia. Hasta la fecha ha registrado cuatro actualizaciones⁹, ubicándose desde junio de 2013 en \$460 por hijo y/o embarazo y en \$ 1.500 por hijo discapacitado, manteniendo la paridad con los trabajadores formales cuyo grupo familiar se ubica en el primer tramo de la escala de ingresos estipulada a los efectos de su percepción¹⁰. A partir de junio próximo ascendió a \$ 644 y a \$ 2.100 respectivamente.

⁷ “La seguridad social suele definirse como el conjunto de programas y políticas, denominados seguros sociales, que tienen como objetivo cubrir riesgos frente a la probabilidad de ocurrencia de algunos hechos. Siguiendo a Cetrángolo (2009) entre otros, los programas enmarcados en la seguridad social se constituyen con el fin de proveer certidumbre y asegurar a las personas frente al riesgo de pérdidas de ingresos o *shocks* de gastos asociados con el retiro en la vejez, invalidez, enfermedad, accidentes, fallecimiento o situación de desempleo” (Curcio, 2011: 33). Desde sus comienzos, el sistema de seguridad social argentino estuvo organizado en torno de la figura del trabajador asalariado formal y se referenció en el reconocimiento de derechos, aunque de manera segmentada, a este sector de la población.

⁸ En el contexto del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social se creó en 2003 esta categoría tributaria para aquellos que realicen actividades económicas de producción, servicios o comercialización, cuya inserción en la economía formal se vea dificultada por encontrarse en situación de vulnerabilidad social (<http://www.desarrollosocial.gov.ar/monotributosocial/118>, consulta 15.05.2014).

⁹ El monto de la prestación pasó de \$ 180 en noviembre de 2009; a \$ 220 en septiembre de 2010, \$ 270 en octubre de 2011, \$ 340 en octubre de 2012, alcanzando \$ 460 a partir de junio de 2013.

¹⁰ En octubre de 2012 se modificó el esquema de percepción de los beneficios del Sistema de

En lo que hace a la gestión, el beneficio es pagado a uno sólo de los padres aunque se prioriza la titularidad de la madre. En caso de ausencia de los padres, la prestación puede ser cobrada por el tutor curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años a cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado¹¹. Esta prestación se abona por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe equivalente a cinco menores. El 80% se paga mensualmente, el restante 20% es reservado en cuenta aparte y puede cobrarse cuando el titular acredita el cumplimiento anual de condicionalidades en salud y educación.

Las condicionalidades refieren a los requisitos para la permanencia. Hasta los cuatro años de edad inclusive deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los cinco a los dieciocho años a ello se suma la acreditación de la concurrencia de los niños/as y adolescentes a establecimientos educativos públicos y presentar declaración jurada relativa a la condición laboral del/la receptor/a y la percepción de ingresos inferiores al salario mínimo vital y móvil.

En tanto concepción de la política, las condicionalidades en materia de salud y educación implican para los beneficiarios de la AUH un trato diferencial que contrasta con la forma de acceso directo al sistema de la que disponen los hijos de trabajadores formales, a quienes no se les retiene mensualmente monto alguno. Otro aspecto que distingue la forma de acceso a uno y otro subsistema es el tope de ingresos: así, en el momento de la creación, el salario mínimo vital y móvil alcanzaba apenas al 35% del monto a partir del cual no cobraban asignación familiar los trabajadores formales. Tampoco perciben las restantes prestaciones (nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio, prenatal y ayuda escolar).

Aquí es importante señalar la incorporación a este subcomponente de la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (decreto 446/2011) a partir de 2011. Se trata de una prestación destinada a mujeres embarazadas a partir de la decimosegunda semana de gestación, es decir, finalizado el tercer mes de embarazo y hasta el nacimiento o interrupción del estado de embarazo. Los montos de la misma son equivalentes al de la AUH. Asimismo debe estar inscripta en el Plan Nacer / Programa SUMAR y realizarse los controles que ese Plan establece (exceptuando a aquellas embarazadas que sean Monotributistas Sociales, empleadas del Régimen Especial de Seguridad Social para Empleadas del Servicio Doméstico o trabajadores de temporada) (<http://www.anses.gov.ar/asignacion-universal/asignacion-embarazo-149>, consulta 15.05.2014).

En lo que hace a las fuentes de financiamiento, el decreto de creación seña-

Asignaciones Familiares para trabajadores formales estableciéndose que a tales efectos se considerarán los ingresos individuales y del grupo familiar. Asimismo se dispusieron nuevos topes y escalas salariales que dan derecho al cobro del beneficio.

¹¹ El cobro está sujeto, en ambos casos, a que el beneficiario no estuviere empleado, emancipado o percibiendo algunas de las prestaciones contempladas en el Régimen de Asignaciones Familiares. Para el acceso se requiere acreditar nacionalidad y residencia legal; identidad del titular (DNI); vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor; condición de discapacidad en caso de existir (decreto PEN 1.602/09)

laba que debía provenir de los recursos del régimen previsional (establecidos en el artículo 18 de la ley 24.241 y sus modificatorias) y de los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino que en la práctica constituyen la totalidad de los recursos generales de ANSES sin discriminar si se trata de origen contributivo o no contributivo. Respecto del gasto, inicialmente se preveía que esta medida insumiría 7.000 millones de pesos anuales equivalentes a 0,6% del PIB aproximadamente¹² y que en 2010 alcanzaría los 10.000 millones de pesos anuales (0,8% del PIB) cuando se lograra una meta inicialmente prevista en 4 millones de niños incorporados (Agis y otros, 2010), de los cuales 3.000 millones de pesos podrían reasignarse de otros planes de transferencias monetarias tales como el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familias que serían compensados con esta iniciativa. Según Curcio (2014) sobre datos de la Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, la evolución del gasto (ejecución presupuestaria) de la AUH es la siguiente: en 2010 fue de 6.339,9 millones de pesos (0,44% del PIB), en 2011 alcanzó los 9.036,7 millones de pesos (0,49% del PIB) y en 2012 ascendió a 11.168,6 millones de pesos (0,52% del PIB). En 2013, se estima que el gasto fue de 14.096,3 millones de pesos, es decir, el 0,53% del PIB.

En cuanto a la cobertura los primeros datos sobre la AUH en diciembre 2009 registraban 3,4 millones de niños y niñas cubiertos. Luego desciende a 3,2 millones en enero de 2010, alcanzando su mayor pico entre abril y mayo de ese año (3,8 millones de beneficiarios). Con posterioridad se estabiliza en 3,5 millones, aproximadamente. En abril de 2013, la cobertura vuelve a caer a 3,2 millones de beneficiarios, mostrando un impulso ascendente en los datos de diciembre de mismo año que comprendían a 3,4 millones de beneficiarios, esto es una cobertura del 28% del total de niños y niñas menores de 18 años¹³. Las explicaciones en torno de los distintos momentos en los que ha descendido la cobertura son de diversa índole y refieren, por un lado, a la masividad de la demanda y a la imposibilidad de control inicial; aspectos que luego se fueron depurando y perfeccionando; por el otro, al incumplimiento de condicionalidades¹⁴.

Las características reseñadas inscriben a la AUH en, lo que hemos llamado en trabajos anteriores la tensión seguridad social/asistencia que consideramos intrínseca a esta medida y que puede contribuir a crear condiciones de desigualdad en la protección según cómo se manifieste en las distintas jurisdicciones.

Al respecto conviene recordar que la asistencia y la seguridad social se forman en tradiciones históricas diferentes: la primera, organizada en torno del principio de la necesidad, fuertemente vinculada con las características de la

¹² Este nivel era superior al de los programas de transferencia de Brasil (0,39% del PIB, Bolsa Familia), México (0,31%, Plan Oportunidades), Perú (0,20%) y Chile (0,10%). En "La Asignación Universal por Hijo disminuirá fuertemente la pobreza" (http://www.anses.gov.ar/prensa/noticias/2010/marzo/auh_baja_pobreza.php, consulta 21.10.10") (en Hintze y Costa, 2011).

¹³ Fuente: base de liquidaciones de AUH, ANSES.

¹⁴ Se estima que a mediados de 2012 las suspensiones por falta de presentación de la Libreta Nacional o Formulario de la Seguridad Social, Salud y Educación comprendían 208.655 casos (ANSES, Nota DGGaYT 377/12, 28.08.2012).

persona y de su situación; la segunda, en cambio, referenciada en el reconocimiento de derechos: acotados, estratificados y segmentados en muchos casos, pero sus sujetos (por lo general, trabajadores asalariados formales) pueden invocar esa condición como fuente de derechos. La extensión de las asignaciones a un espectro tan amplio de población y, en particular, el reconocimiento de ese derecho a trabajadores no registrados, podría estar indicando un avance de la asistencia hacia un estatuto de derechos. De manera menos optimista, el proceso puede ser interpretado como una asistencialización de la seguridad social. Su inclinación hacia una vertiente u otra se encuentra sujeta a las condiciones sobre las que se basen los beneficios originales, es decir: “Cuanto mayores y más específicas sean las condiciones que se impongan, cuanto más diferenciadas sean entre grupos de beneficiarios, y cuanto más se vinculen esas condiciones con el comportamiento, más se alejará del campo de los derechos y más la tensión seguridad social/asistencia traccionará hacia la segunda” (Hintze y Costa, 2011: 176-177)¹⁵.

Sobre la tensión que deriva del propio diseño institucional consideramos entre los aspectos más valorables de esta medida el haber incluido la AUH en el preexistente régimen de asignaciones familiares, lo cual proviene de no haber creado un sistema nuevo que señala a sus destinatarios como “vulnerables” o “pobres” evitando la estigmatización que fue característica de las políticas sociales neoliberales, en especial de sus programas focalizados de asistencia¹⁶. El vínculo con la seguridad social conecta esta política con la idea de igualdad y solidaridad, y con el reconocimiento de derechos (particularmente del trabajo) y de garantías para la reproducción de la vida. A ello contribuye que el monto de la asignación es el mismo que el beneficio por hijo menores de 18 años vigente para los trabajadores en relación de dependencia registrados. A más de cuatro años de creación se mantienen las siguientes situaciones: la no incorporación de los monotributistas con ingresos del nivel de los trabajadores registrados que perciben asignaciones familiares; el corte por salario mínimo para acceder a la percepción; la exclusión del sexto hijo no abarcado tampoco por las pensiones no contributivas destinadas a madres de 7 o más hijos; la incompatibilidad para el caso de los receptores de planes y programas sociales con finalidades distintas a las de la AUH; falta de algún sistema de actualización automático similar al provisional (Costa y Hintze, en proceso de publicación).

Todas estas situaciones limitan pero no desvirtúan la importancia y legitimidad de esta política social, posiblemente la de mayor magnitud y significación en ampliación de derechos de las últimas décadas por cuántos y a quienes protege.

¹⁵ Esta prestación ha sido utilizada por el Poder Ejecutivo Nacional como instrumento de asistencia en casos de emergencia territorial. Los más resonantes fueron las inundaciones en La Plata en 2013, momento en el que el Programa Integradores tuvo un rol central en el proceso de registro y verificación de las condiciones en las que se encontraban las familias afectadas y, previamente, en ocasión de la erupción del Volcán Puyehue (2011) en la provincia de Neuquén.

¹⁶ Y que se mantienen en los programas de transferencias condicionadas de ingreso en la región, independientemente del signo político de sus gobiernos.

3. La organización territorial de la prestación¹⁷

La implementación en 2009 de la AUH supuso no sólo un viraje en los principios que regulaban el funcionamiento de ANSES, que estaba hasta ese momento, centrado sobre la administración de todas las prestaciones nacionales de la seguridad social a cargo del estado, relacionadas especialmente con sistemas contributivos sino también en su esquema organizativo.

La gestión de la AUH y la AUE implicó la creación, en junio de 2010, por resolución DEA 402, de la Coordinación del área de AUH dependiente de la Dirección de Trámites Complejos que a su vez se inscribe dentro de la Dirección General de Prestaciones Centralizadas de ANSES. Esta Coordinación surgió como una unidad de apoyo a las UDAlS y Oficinas de ANSES distribuidas en el territorio nacional. Asimismo, el proceso de implementación evidenció un conjunto de dificultades vinculadas con la atención del público en todo el territorio nacional a cargo de ANSES. El mayor desequilibrio entre la oferta de atención y la demanda del público se observó en las provincias de Santa Fe, Córdoba, Tucumán, Mendoza, Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires. A raíz de este diagnóstico el organismo declaró la emergencia edilicia operativa en la atención al público en todo el territorio nacional por un lapso de quince meses hasta alcanzar la infraestructura adecuada a las nuevas necesidades generadas, habilitando de esta manera procedimientos de contratación directa para la localización y readecuación de inmuebles destinados a las dependencias de ANSES¹⁸. Entre otras medidas, la agencia amplió los horarios de atención al público en las UDAlS, designó espacios especiales para la recepción de la Libreta de la Seguridad Social e instrumentó operativos móviles a los efectos de alcanzar a la población destinataria. A pesar de esto, cabe destacar que el organismo tuvo la capacidad institucional suficiente para liquidar los 3,4 millones de beneficios más arriba anunciados, es decir, habilitar el cobro a 1,8 millones de titulares en el primer mes de vida de la AUH¹⁹; proceso en el que se incluye la gestión del traspaso de 1,7 millones de beneficiarios de planes sociales a su órbita²⁰. El proceso fue facilitado por la modalidad de adjudicación de los beneficios, ya que para acceder a esta prestación solo era necesario contar con la información del grupo familiar y su domicilio actualizado en las bases de ANSES. Si el grupo familiar contaba con sus datos actualizados no era necesario que presentara nuevamente la documentación, solo debía hacerlo si se producía alguna modificación²¹.

¹⁷ Basado sobre Costa, Curcio y Grushka (en proceso de publicación).

¹⁸ Este diagnóstico y disposiciones posteriores fueron plasmadas en la resolución 961/2010 firmada por el propio Director Ejecutivo de ANSES.

¹⁹ Datos diciembre 2009, sobre la base de las liquidaciones ANSES, Boletín Previsional y de la Seguridad Social 2009, Observatorio de la Seguridad Social, ANSES.

²⁰ Concretamente este número contempla 994 mil niños y niñas menores de 18 años que pasaron del Programa Familias, 750 mil planes de empleo, 32 mil del programa de la provincia de Buenos Aires, 'Derecho Garantizado para la Niñez' y 17 mil del programa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 'Ciudadanía Porteña. Con todo derecho' (Lozano y otros, 2011: 5-8, citado por Pautassi y otros, 2013: 13)

²¹ Al respecto véase Portal de ANSES, Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Disponible en: <http://www.anses.gov.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144>, consulta 24.10.2013.

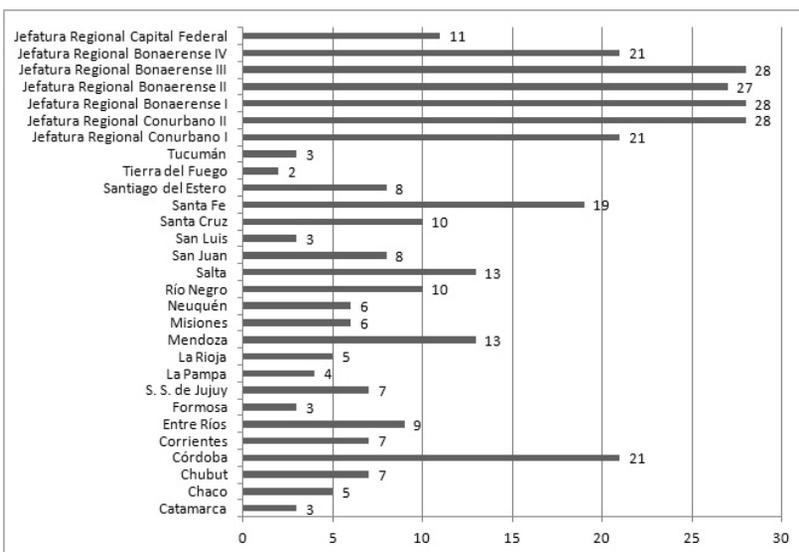
Esta situación fue registrada por los medios de comunicación. En el momento de la puesta en marcha en la prensa nacional aparecieron críticas respecto del proceso de implementación, del tipo de las largas colas de interesados en las oficinas del ANSES, organismo que aparecía desbordado en su capacidad de atender a los beneficiarios; fraudes en la adjudicación de las prestaciones, dificultad para poder cumplir con los requisitos, mala información²². El seguimiento de la información periodística en dos diarios nacionales (*Clarín* y *La Nación*) claramente críticos de la política oficial, muestra que -pasados los primeros meses de puesta en marcha y hasta fines de 2013- hay escasas noticias que se refieran al tema. Si bien hay muchas críticas a ANSES (arbitrariedad en el manejo de los fondos, poca transparencia en la información, acumulación de funciones, haberse convertido en “la caja” más importante de que dispone el gobierno) son mínimas las noticias que cuestionen específicamente a la gestión de la AUH.

En respuesta a la demanda creciente (primero por la moratoria previsional y luego por las intervenciones que toma a su cargo) en la última década ANSES desarrolló y expandió su esquema organizativo territorial, profundizando su modalidad de gestión desconcentrada. Según se informa en la página web del organismo, los dispositivos que utiliza para la atención de consultas y realización de trámites vinculados con las prestaciones son de diverso tipo, a saber: Unidad de Atención Integral (UDAI), Unidad de Atención Transitoria (ULAT), Unidad Local de Atención de Empresas (ULADE), Unidad de Atención Móvil (UDAM), Terminales de Autoconsulta, Puntos de Información Previsional (PIP). A excepción de las ULAT y las ULADE, los restantes dispositivos gestionan la AUH. En 2006, el organismo registraba 145 UDAs. A comienzos de 2013 la página del organismo registraba 326. Como puede observarse en el **gráfico 1** ANSES cuenta con 336 UDAs y Oficinas distribuidas por todo el territorio nacional. Esto implica un crecimiento de los espacios de atención del 58% entre 2006/2012 y del 61% hasta 2014.

A los operativos impulsados desde las Unidades Móviles se sumaron dos programas: en 2010, se implementó el Programa Integradores en el marco de la Dirección de Desarrollo Territorial dependiente de la Dirección General de Prestaciones Descentralizadas que tiene a su cargo el Programa de Inclusión a la Seguridad Social. Este programa tiene especial injerencia en el conurbano bonaerense y su objetivo es lograr una mayor inserción territorial de ANSES, en aquellas localidades o barrios, donde la presencia del Organismo no alcance a cubrir las necesidades de la comunidad local. Promueven acciones de abordaje territorial, lo que implica que diariamente recorren los barrios, realizando un relevamiento casa por casa para conocer la situación de los vecinos, su problemática y necesidades respecto a los beneficios de ANSES, en particular, informando sobre la Asignación Universal por Hijo y por Embarazo²³. En 2012

²² “*La Nación* se adentró en barrios necesitados de la ciudad y la provincia de Buenos Aires para ver si las familias que allí habitan conocen este nuevo plan social, si se anotaron y si pudieron cobrarlo. Allí recogió numerosos testimonios sobre las trabas que tienen que enfrentar las personas más excluidas, y que justamente por eso quedan afuera del sistema y de la ayuda gubernamental” (“Asignación universal por hijo. Una infancia que espera”, *La Nación*, 19/12/09)

²³ En <http://www.anses.gov.ar/general/institucional/programas/programa-inclusion-la-seguridad-social-336>, consulta 15.05.2014.

Gráfico 1. Distribución territorial de UDAs y Oficinas de ANSES (2014)

Fuente: Elaboración propia sobre datos ANSES. Disponibles en: <http://www.anses.gov.ar/oficinas/>, consulta 15.05.2014.

se creó el Programa “ANSES va a los hospitales”, que implementó puestos de atención fundamentalmente dirigidos a la mujer embarazada que por falta de información, carencia de DNI o por imposibilidad de trasladarse debido a la situación de embarazo misma no accedían a la AUE²⁴.

La evolución de los recursos humanos de ANSES durante el período bajo análisis sufrió un fuerte incremento. La planta de trabajadores de ANSES se duplicó durante los años para los que se cuenta con información (2004-2012), al mismo tiempo que se eliminaron las contrataciones por locación de servicios y se amplió la formalización y regularización del personal en planta permanente, que en 2011 alcanzó al 70% de los trabajadores y en 2012 preveía comprender a más del 90% de los agentes de la institución²⁵.

ANSES no publica información de recursos humanos por jurisdicción lo que permitiría hacer inferencias aproximativas a la calidad de la atención por jurisdicciones.

4. Diferencias territoriales en los alcances de la satisfacción: la perspectiva macroestructural

Para analizar la capacidad diferencial de protección de la AUH en distintos lugares del país, en lo que sigue tomaremos en cuenta los *alcances de la satis-*

²⁴ Entrevista Coordinador de AUH, ANSES, diciembre de 2013.

²⁵ Información proveniente del Taller de Formación para Delegados organizado por la Junta Interna de ATE ANSES Ciudad de Buenos, 4 y 5 de octubre de 2011.

facción de este programa, en lo que refiere a:

- La cobertura horizontal: cantidad y proporción de población cubierta.
- La cobertura vertical: contenido de servicios y beneficios. Por tratarse de una prestación dineraria, es fundamental el análisis de la capacidad adquisitiva de los ingresos, por ejemplo, a través de la puesta en relación con la canasta familiar y costo de vida provincial (Danani y Hintze, 2011).

La *cobertura horizontal* de la AUH por provincias se muestra en el **cuadro 1**. El dato de cobertura horizontal sería mucho más preciso si dispusiéramos de información por provincia sobre la cobertura del sistema de asignaciones familiares y de los niños/as y adolescentes y sobre los abarcados por la deducción de impuesto a las ganancias; por diferencia, obtendríamos una población potencial más ajustada. Como esto no es posible en lo que sigue hemos realizado una serie de ejercicios que implican aproximaciones a las características de la cobertura y la desigualdad de la protección. Para empezar hemos comparado la cantidad de perceptores de la AUH con la población hasta los 18 años, y con un indicador de pobreza estructural, los Hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que relevan los censos²⁶.

Como se puede apreciar, la proporción de niños/as y adolescentes cubiertos por la AUH varía fuertemente en el conjunto de las provincias (del 38 al 12%); las provincias con situaciones de mayor vulnerabilidad -en el noreste y noroeste- encabezan el cuadro. Como señalamos en el apartado inicial, la investigación sobre la que se basa este trabajo ha seleccionado tres casos de estudio: provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén, que se ubican en un nivel intermedio de cobertura, esperable en tanto las provincias más grandes, como las dos primeras, “arrastran” el promedio. En los ejercicios siguientes hemos incluido dos casos testigo, uno de menor (CABA) y otro de mayor (Chaco) porcentaje de cobertura de la AUH²⁷, que constituyen casos extremos entre jurisdicciones.

Asimismo, el **cuadro 1** muestra que en las provincias, salvo en Formosa y Tierra del Fuego, hay más perceptores de AUH que niños/as y adolescentes en hogares NBI. En el **gráfico 2**, se analizan solamente las provincias seleccionadas y se observa que en Córdoba hay una mayor presencia de AUH en relación con la población NBI (casi la duplica), seguida por Buenos Aires (55%) y

²⁶ De acuerdo con el INDEC, se consideran hogares con NBI, a aquellos en los cuales está presente al menos uno de los siguientes indicadores de privación: Hacinamiento (Hogares que habitan viviendas con más de 3 personas por cuarto (hacinamiento crítico); Vivienda (Hogares que habitan en una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria u otro tipo); Condiciones sanitarias (Hogares que habitan en viviendas que no tienen retrete o tienen retrete sin descarga de agua); Asistencia escolar (Hogares que tienen algún niño en edad escolar que no asiste a la escuela) y Capacidad de subsistencia (Hogares que tienen 4 ó más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación -sólo asistió dos años o menos al nivel primario-). Por su parte, se considera población NBI a quienes viven en hogares que presenta al menos uno de los indicadores de privación descriptos.

²⁷ Si bien Chaco y Corrientes tienen igual cobertura actual, optamos por Chaco por ser, de ambas, la que tenía mayor tasa de pobreza por LP antes de la implementación de la política. Aunque Tierra del Fuego es el caso de menor cobertura, hemos tomado CABA porque la dimensión de este aglomerado permite elaborar ejercicios que no son afectados por el tamaño de la muestra.

Cuadro 1. Perceptores de la AUH por provincia (2013), población total menor de 18 años (2013) y en hogares con necesidades básicas insatisfechas (2010)

Provincia	Menores Totales (a)	% Menores con NBI (b)	Menores con AUH (c)	Cobertura AUH (d)	Menores AUH / Menores NBI
Chaco	393.757	31%	150.291	38%	122%
Santiago del Estero	335.674	30%	127.923	38%	125%
Corrientes	357.654	28%	119.892	34%	120%
Formosa	206.116	33%	67.358	33%	98%
Tucumán	496.926	23%	162.302	33%	140%
Salta	462.690	31%	146.075	32%	101%
Misiones	436.615	25%	137.237	31%	126%
Mendoza	545.468	16%	168.116	31%	193%
San Juan	236.686	21%	72.785	31%	149%
Jujuy	242.344	24%	68.881	28%	120%
Córdoba	981.286	14%	276.874	28%	197%
Santa Fe	913.731	16%	252.969	28%	170%
Buenos Aires	4.702.249	18%	1.290.695	27%	155%
Catamarca	131.721	20%	35.780	27%	135%
La Pampa	97.091	9%	25.023	26%	281%
La Rioja	115.650	21%	29.538	26%	119%
Entre Ríos	396.155	18%	98.387	25%	136%
Río Negro	203.954	17%	49.735	24%	148%
Neuquén	179.346	17%	41.269	23%	135%
San Luis	146.357	16%	32.864	22%	140%
Chubut	165.010	15%	27.524	17%	113%
Ciudad de Buenos Aires	570.465	12%	72.519	13%	109%
Santa Cruz	92.781	12%	11.565	12%	100%
Tierra del Fuego	42.610	17%	4.068	10%	57%
Desconocida			8.597		
Total	12.452.336	19%	3.478.267	28%	145%

Fuente: (a) Censo 2010 y proyecciones de población 2010 – 2013 (INDEC)

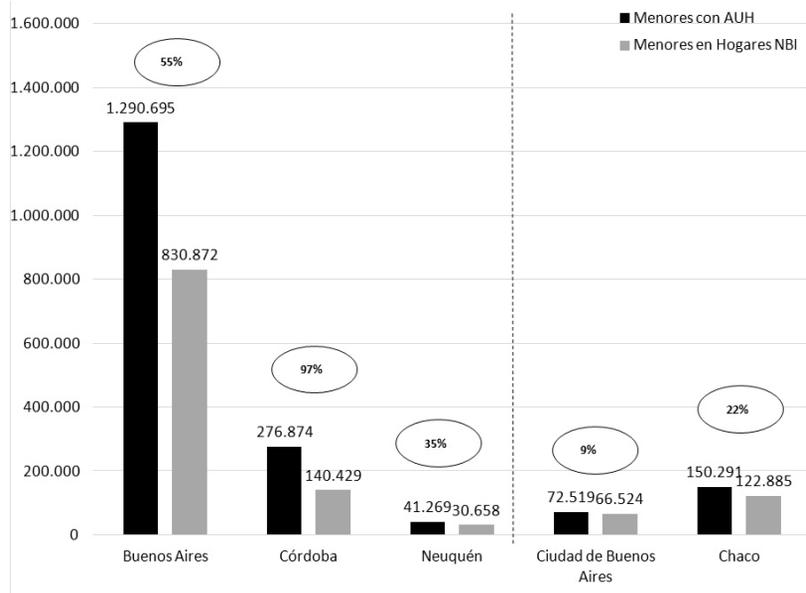
(b) Relación entre menores en hogares NBI (Censo 2010) y menores totales (Censo 2010 y proyecciones de población 2010 – 2013)

(c) Base de liquidaciones de AUH – ANSES.

(d) Relación entre menores con AUH (2013) y menores totales (Censo 2010 y proyecciones de población 2010 – 2013)

Neuquén (35%). El comportamiento general y de estas provincias se explica porque desde los '90 la pobreza en la Argentina es fundamentalmente pobreza por ingresos. La pobreza estructural -mayormente relacionada con indicadores de privación derivados de la vivienda (tres de los cinco que considera el índice)- fue mejorando en el país y en mayor medida que la pobreza por ingre-

Gráfico 2. Relación entre perceptores de AUH (2013) y población menor de 18 años en hogares con necesidades básicas insatisfechas (2010), provincias seleccionadas.

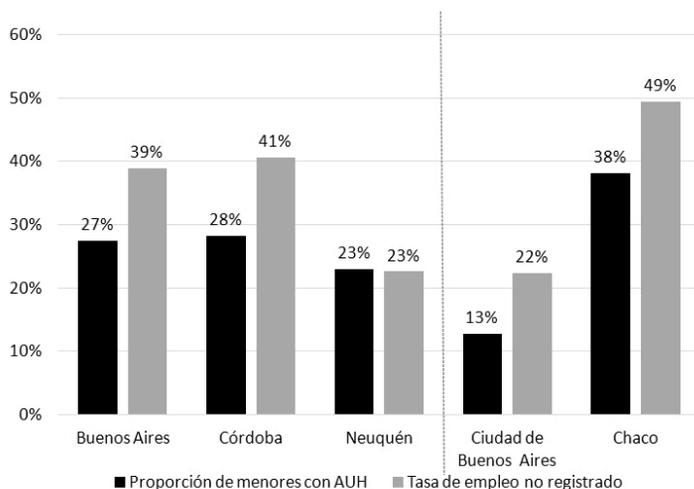


Fuente: Base de liquidaciones de AUH, ANSeS, Censo 2010 y proyecciones de población 2010 – 2013 INDEC.

sos. Se mantiene sobre todo en zonas de deterioro edilicio y de servicios como son las provincias del norte (esto aparece en los datos del Chaco, donde los niños con AUH sobrepasan un 22% a los NBI). El caso testigo opuesto, CABA, por razones inversas es el que menos diferencia tiene (solo un 9% de población menor de 18 años con AUH respecto de la que es NBI) debido a que esta jurisdicción se encuentra entre las de mejores condiciones en esos indicadores y a la vez tiene también poca cobertura en la asignación producto de la mejor situación socioeconómica general de sus habitantes.

Un segundo ejercicio de aproximación a la cobertura horizontal de la población lo hemos realizado a partir del empleo no registrado, teniendo en cuenta que la inclusión de los menores de 18 años hijos de padres con empleos informales es uno de los objetivos de esta política. Una primera mirada sobre la relación entre cobertura de la AUH y tasa de empleo no registrado muestra un panorama esperable: aquellas provincias con una mayor incidencia de empleo no registrado, presentan tasas más elevadas de cobertura de la AUH. Como se mencionó más arriba, esta situación se debe, justamente, a las condiciones de acceso a la AUH; sin embargo, jurisdicciones como Neuquén y CABA, con tasas similares de no registro, evidencian disparidades respecto de la cobertura de la política estudiada. Por ello, este análisis expresa otras diferencias entre las provincias, como por ejemplo aquellas asociadas con las características de los

Gráfico 3. Relación entre la proporción de niños/as y adolescentes menores de 18 años perceptores de AUH y la tasa de empleo no registrado, provincias seleccionadas (2013)



Fuente: Base de liquidaciones de AUH, ANSeS (2013), Censo 2010 y proyecciones de población 2010 – 2013 INDEC y EAHU 2013.

mercados de trabajo (es de esperar que los ingresos laborales de la CABA, sean superiores a los del resto de las provincias, significando esto que una proporción más baja de población sea beneficiaria de la AUH) (**gráfico 3**).

El tratamiento de la *cobertura vertical de la AUH* en los términos con que la definimos más arriba (relación capacidad adquisitiva de los ingresos con la canasta familiar y costo de vida provincial) no puede ser hecha con la información que hasta el momento procesan los organismos estadísticos oficiales. Sobre la disparidad en las canastas familiares por provincia se cuenta con datos de la Encuesta de Gasto de los Hogares relevada en todo el país entre 2012/13, que distingue los hogares perceptores de AUH. A título de ejemplo, veámoslo en lo que hace a alimentos, que concentra la mayor parte del gasto en los hogares de sectores populares. Como era esperable en los hogares perceptores de AUH (que son a la vez los que están en peor situación socioeconómica) el porcentaje del gasto en alimentos es mayor, por lo cual son los más afectados por la variación regional del precio de los alimentos:

Una manera indirecta de aproximarnos a la cobertura horizontal es la medición del efecto de la AUH sobre la pobreza y la indigencia. Para la construcción de las series temporales consideramos el año previo a la creación de la asignación y lo comparamos con el 2011 (poco más de un año después, ya estabilizada la cobertura) y con el 2013, aproximación a la situación actual. Para el total del país y utilizando procedimientos alternativos los resultados positivos de esta política se observan nítidamente en los **gráficos 4 y 5**.

Cuadro 2. Proporción del gasto en alimentos y bebidas respecto del gasto total. Hogares con AUH y sin AUH (2012/2013)

Total País	Hogar sin AUH	33%
	Hogar con AUH	41%
Buenos Aires	Hogar sin AUH	34%
	Hogar con AUH	39%
Córdoba	Hogar sin AUH	31%
	Hogar con AUH	33%
Neuquén	Hogar sin AUH	30%
	Hogar con AUH	34%
Ciudad de Buenos Aires	Hogar sin AUH	29%
	Hogar con AUH	33%
Chaco	Hogar sin AUH	44%
	Hogar con AUH	58%

Fuente: Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (2012 / 2013)- INDEC

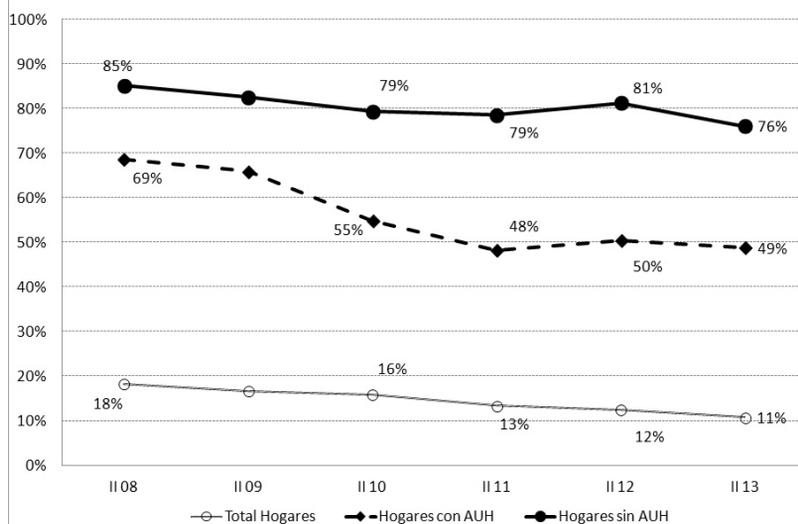
Respecto de la pobreza, se advierte que entre 2008 y 2013 en los tres escenarios analizados se reduce esta problemática, aunque se destaca la menor caída registrada en aquellos hogares que comparten una situación similar a la de los hogares AUH pero no son receptores del beneficio. Es decir, se pone de manifiesto la capacidad que los ingresos derivados de esta política tienen para sacar a los hogares de la pobreza. Por su parte, en el caso de la evolución de la indigencia, es destacable que son los hogares AUH los que más reducen dicha tasa: los montos del beneficio fueron más eficientes a la hora de disminuir la indigencia ya que las brechas de la pobreza²⁸ eran muy altas previa implementación de la AUH.

No es posible realizar un análisis similar para los casos seleccionados debido a que, por un lado, la EPH sub-capta la población beneficiaria de la AUH, la que es reconstruida de manera indirecta²⁹. Por el otro, sumado a esto (que no es

²⁸ La brecha de la pobreza es la distancia que tienen los ingresos de los hogares respecto de la línea de pobreza.

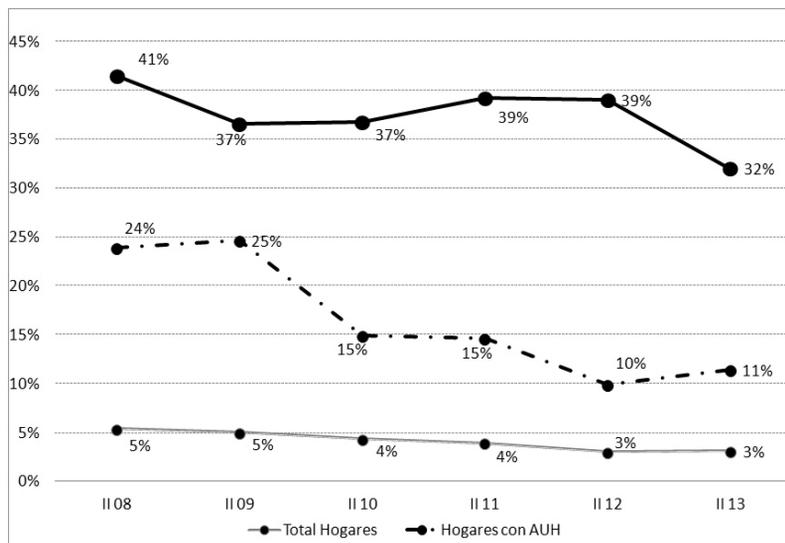
²⁹ Debido a que no es posible reconocer a los beneficiarios de la AUH de modo directo, ya que en la EPH no existe ninguna variable específica que refiera a esta situación, se identificaron un grupo de características de los hogares que nos permiten estimarlos (estas características coinciden en su mayoría con las condiciones definidas para acceder a esta política). Concretamente, entonces, se trabajará con hogares (y sus respectivos miembros) que cumplan con las siguientes características: en donde haya al menos un menor de dieciocho años; cuyo jefe o cónyuge no sea un asalariado registrado en la Seguridad Social; que perciban ingresos por subsidios o ayuda social (en dinero) del gobierno, iglesias, etc; que los ingresos del jefe o cónyuge (en caso de estar ocupados y no ser asalariados registrados) no sean superiores a los establecidos por el Salario Mínimo Vital y Móvil. Es decir, que consideramos como población beneficiaria de la AUH a aquellos sujetos que se encuentran en hogares en donde hay presencia de al menos un menor de dieciocho años, cuyo jefe o cónyuge no sea un asalariado registrado en la Seguridad Social y cuyos ingresos -en caso de estar ocupados- no superen el salario mínimo vital y móvil y, al mismo tiempo, reciban ingresos considerados como provenientes de una "ayuda social" o "subsidio". En definitiva, la variable "clave" es la que refiere a la percepción de ingresos en concepto de ayuda.

Gráfico 4. Evolución de la tasa de pobreza en hogares. Total aglomerados (II trimestre 2008 al 2013)



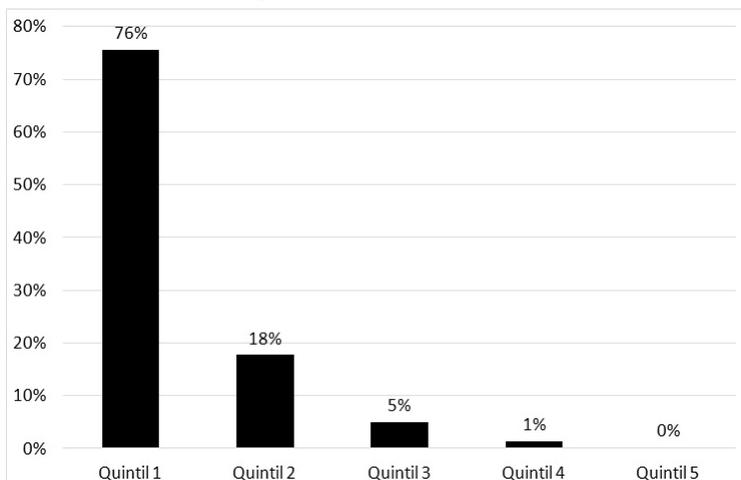
Fuente: EPH – INDEC.

Gráfico 5. Evolución de la tasa de indigencia hogares. Total aglomerados (II trimestre 2008 al 2013)



Fuente: EPH – INDEC.

Gráfico 6. Distribución de los perceptores de la AUH por quintil de ingresos per cápita familiar. Total aglomerados urbanos (II trimestre 2013)



Fuente: EPH – INDEC.

problemático en el nivel del total de aglomerados), al desagregar la información por provincias en algunos casos las muestras resultan muy pequeñas para este tipo de ejercicio. Para observar entonces los efectos diferenciales de la AUH en el nivel territorial utilizaremos nuevamente una vía indirecta: registrar el movimiento de las tasas de pobreza en los dos primeros quintiles de ingreso en los que se concentran los hogares perceptores de AUH (el 94%), como resultado de los requisitos de acceso a la asignación.

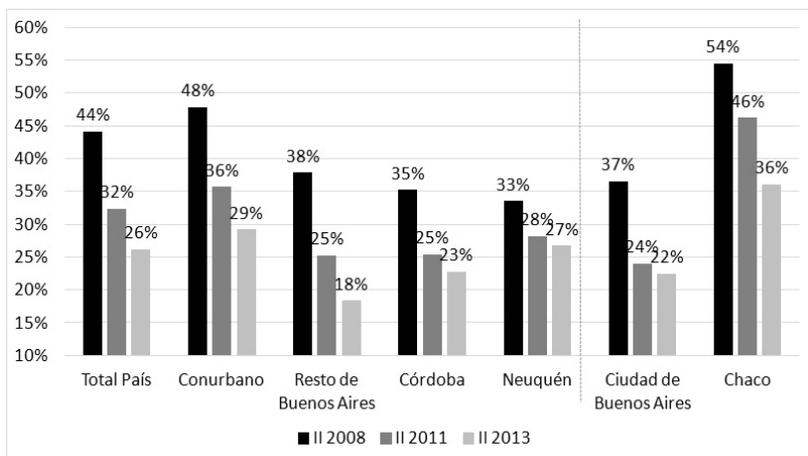
El **gráfico 6** muestra el cumplimiento eficiente de las condiciones de acceso a la prestación ya que, de acuerdo con el diseño de la política, mayoritariamente la perciben los hogares con ingresos más bajos, excluyendo a cualquier ocupado registrado en la seguridad social. A pesar de que en estos hogares haya otros perceptores de ingresos, siempre son de actividades no registradas o de otro tipo de transferencias no laborales.

En los **gráficos 7 y 8** presentamos la evolución de la pobreza en los quintiles de ingreso más bajos en los tres puntos de la serie que hemos considerado (antes y después de la AUH y en la actualidad).

Los gráficos muestran varias cuestiones: a) una esperable disminución de la pobreza y la indigencia (mucho más marcada en este caso por el peso del monto de la asignación respecto de la línea de indigencia); b) diferencias entre provincias en el efecto de la política, punta a punta de la serie la caída tiene el comportamiento que surge del **cuadro 3**.

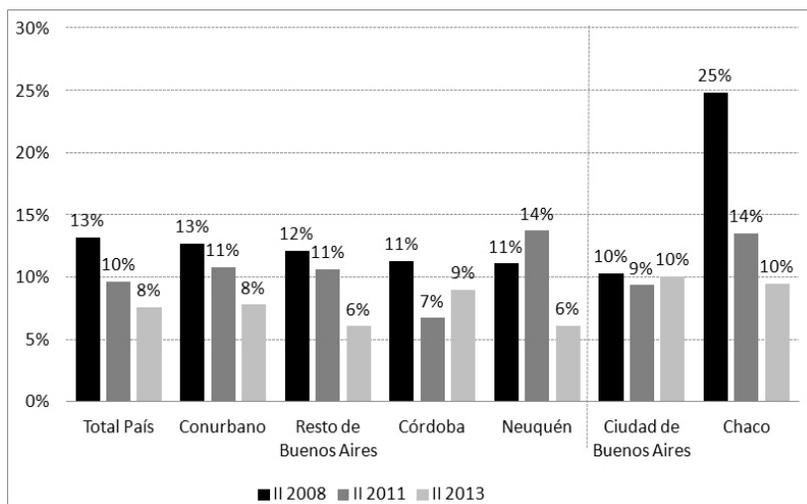
La variación en puntos porcentuales de la tasa de pobreza se mueve en dos dígitos (excepto Neuquén) y también es similar el movimiento de la tasa de indigencia (la excepción aquí es CABA, y en menor medida, Córdoba). Sin embargo la variación porcentual es muy amplia: la percepción de la AUH en los hoga-

Gráfico 7. Evolución de la tasa de pobreza en los hogares del quintil 1 y 2. Provincias seleccionadas (II trimestre 2008, 2011 y 2013)



Fuente: EPH – INDEC

Gráfico 8. Evolución de la tasa de indigencia en los hogares del quintil 1 y 2. Provincias seleccionadas (II trimestre 2008, 2011 y 2013)



Fuente: EPH – INDEC.

Cuadro 3. Variaciones de las tasas de pobreza e indigencia en hogares del quintil 1 y 2 (II trimestre 2008/2013)

	Pobreza		Indigencia	
	Puntos porcentuales	variación porcentual	Puntos porcentuales	variación porcentual
Total País	-18%	-41%	-6%	-42%
Conurbano	-19%	-39%	-5%	-38%
Resto de Buenos Aires	-19%	-51%	-6%	-50%
Córdoba	-12%	-35%	-2%	-20%
Neuquén	-7%	-20%	-5%	-45%
Ciudad de Buenos Aires	-14%	-39%	0%	-3%
Chaco	-18%	-34%	-15%	-62%

Fuente: EPH – INDEC.

res de los primeros dos quintiles ha hecho disminuir la pobreza en un rango que va del -51% (Buenos Aires sin Conurbano) al -20% (Neuquén). Y la indigencia con rangos aún más marcados: del -62% (en Chaco que parte de un nivel muy alto) al -3% de CABA³⁰.

En síntesis, los ejercicios aquí desarrollados -con sus limitaciones- han intentado realizar una aproximación a la capacidad de protección de la AUH en los territorios subnacionales seleccionados. De manera muy indirecta respecto de la metodología propuesta, los datos muestran que la cobertura de la AUH se corresponde con la población objetivo de la política, aunque no sea posible disponer de información sobre cuántos quedan fuera y cuáles son las características de sus hogares. Aun cuando se advierten resultados dispares entre provincias, estos resultan promisorios en términos de sus efectos en indicadores sociales claves como es el caso de la pobreza y la indigencia, lo que hace suponer que una parte de los requerimientos de la reproducción de esa población están siendo satisfechos (cobertura horizontal de las necesidades).

5. Diferencias territoriales en las garantías de la protección: la perspectiva institucional

Para estudiar de qué manera, lo que hemos denominado, la perspectiva institucional afecta de diferente manera las garantías de la protección, es necesario considerar las *garantías* que consideramos en el marco de este trabajo:

- Las condiciones requeridas y aseguradas para el acceso a los servicios/beneficios: documentación de acceso, forma de cobro de los beneficios, acreditación de controles de salud y educación³¹.

³⁰ El movimiento de la tasa de indigencia en Neuquén está sujeto a revisión. El tamaño de la muestra y las características productivas (provincia petrolera, pero a la vez con producción agrícola estacional) pueden generar variaciones que requieren el chequeo con fuentes adicionales.

³¹ No incluimos en este trabajo otros dos aspectos en que desagregamos las garantías a la protección: a) los mecanismos de reclamo previstos para ser utilizados por los beneficiarios y su utilización efectiva; b) la actividad judicial ejercida en resguardo de la protección (Danani y Hintze, 2011).

Las transformaciones operadas en ANSES en los últimos años, tanto desde la perspectiva de su estructura organizativa como desde una óptica económico financiera, aportan a la construcción de una visión ampliada de la seguridad social, por oposición a aquella en la que la cuestión previsional dominaba gran parte de su funcionamiento. La variedad y diversidad de prestaciones incorporadas así como la apertura a nuevos sectores poblacionales ha influido no solo sobre su institucionalidad sino también sobre los fundamentos políticos en torno del diseño de la seguridad social en la Argentina.

Al igual que las restantes prestaciones de ANSES, la AUH presenta un diseño institucional unificado que se espera que funcione de similar modo en todo el país. De acuerdo con señalamientos anteriores, fue concebida como un beneficio que forma parte del sistema de seguridad social nacional, más específicamente del componente de asignaciones familiares, que *se implementa en todo el territorio nacional sin perder en ningún momento ese carácter*. La modalidad de operación es la de desconcentración de ANSES en las unidades territoriales reseñadas en el apartado 3, en las cuales se realiza la totalidad de las gestiones personales e institucionales relacionadas con la AUH.

Un trabajo del CIPPEC, que se ocupa de la AUH en el nivel subnacional³², concluye que las provincias no tienen un rol relevante en la implementación de esta política. Su margen de acción es limitado, se reduce a participar en algunos operativos de convocatoria, difusión e inscripción de titulares. En la mayoría de las provincias la implementación de la AUH requirió la firma de un convenio marco con el gobierno nacional que, entre otros temas, incluía “la cesión de las bases de datos provinciales por parte de las autoridades provinciales, para asegurar el cumplimiento de las incompatibilidades establecidas en el decreto de AUH mediante la cruce de datos”. Debido a estas incompatibilidades en varias provincias se disolvieron programas provinciales; esto sucedió, por ejemplo, con algunos programas de empleo en Neuquén³³ (Diaz Langou, 2012: 16). En otras provincias se adaptaron programas preexistentes o se crearon otros en función de la AUH. Mirado desde esta perspectiva la implementación de la AUH ha generado cambios fuertes en la dinámica de las políticas sociales de las provincias.

Para pensar la forma en que una política es gestionada recurrimos al concepto de “régimen de implementación” (Chiara y Di Virgilio, 2009)³⁴, útil para la reconstrucción de las condiciones de puesta en marcha y ejecución en cada una de las jurisdicciones, de las acciones que ponen a disposición de la población la prestación de la AUH. Siguiendo a dichas autoras, el concepto permite identificar y describir los arreglos que orientan la toma de decisiones que se desarrollan entre los participantes de la implementación, modelados por principios potencialmente conflictivos. Consideradas en el nivel organizativo, esas

³² El documento releva la implementación en diez provincias, entre ellas Buenos Aires y Neuquén (Diaz Langou, 2012).

³³ Fue eliminado el Fondo Complementario de Asistencia Ocupacional, que incluía los programas de empleo conocidos como “la Ley 2128” y “la Resolución 658” (Diaz Langou, 2012).

³⁴ El régimen de implementación es definido como “el conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política) organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de las políticas en cada nivel” (Chiara y Di Virgilio, 2009: 65).

condiciones resultan de un sistema de reglas, normas y procedimientos que gobiernan la interacción de los participantes con el fin de dar cumplimiento a una medida de política (que, en este caso, es una política nacional operada en el marco de una desconcentración institucional). Según las características que asuma el sistema de reglas vigente, pueden verse alterados los costos de las transacciones entre agentes y niveles organizativos, la disponibilidad de información o el nivel de incertidumbre en el proceso de toma de decisiones, con desiguales efectos sobre las garantías provistas. La consideración de la implementación implica observar la combinación de las siguientes dimensiones (Chiara y De Virgilio, 2009):

- Funcional: referida a las competencias y funciones de cada uno de los niveles jurisdiccionales en relación con la AUH, expresadas en reglas de juego que provienen del régimen jurídico, y que definen el rango de competencias atribuidas al Estado nacional y los estados provinciales.
- Política: referida a los niveles de autonomía de los actores (tanto gubernamentales como de la sociedad civil), a las reglas de juego (formales e informales) que regulan las relaciones intergubernamentales (en nuestro caso nacional-provincial), las exigencias de capacidades institucionales requeridas por la dimensión funcional y los modos de articulación con el sistema político partidario en ambos niveles jurisdiccionales³⁵.

Para el caso de la AUH la ejecución a partir de 2009 se realizó, como ya describimos, a través de las unidades de ANSES. Las dimensiones mencionadas del régimen de implementación -específicamente para la AUH- tendrían poco peso de acuerdo con el trabajo del CIPPEC, en tanto la misma se realiza sin integrarse “de ninguna forma a la estructura burocrática provincial”, dado que el programa no permite ninguna adaptación local y las provincias solamente quedan a disposición de ANSES en el caso de que se les requiera información. No existen tampoco espacios formales de coordinación institucional entre provincias y nación. Las mayores articulaciones se han establecido en las gestiones que requiere el cumplimiento de las condicionalidades, que involucran áreas de salud y educación³⁶. Así debido a “los estrictos criterios de operatoria de la AUH y su funcionamiento altamente centralizado, la incidencia de factores políticos en la implementación subnacional de la AUH parece estar limitada (Díaz Langou, 2012: 22 y 26)³⁷.”

³⁵ La definición del “régimen de implementación” incluye una tercera dimensión, denominada “material”, referida a los mecanismos y sentidos a través de los cuales el Estado redistribuye el excedente no sólo a través de las políticas tributarias, sino también en relación con cómo se asigna el gasto. Dado que una de las características de la AUH es que se origina en una tramitación/demanda personal, entendemos que no corresponde su utilización en este estudio.

³⁶ Si se relevaron espacios y reglas formales de coordinación entre estos sectores en las provincias y con el Plan Nacer (MDS), sobre todo para la puesta en marcha de la “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”, en la cual se registran las condicionalidades. También se registraron articulaciones informales con los Registros Civiles (Díaz Langou, 2012).

³⁷ La autora relativiza esta afirmación al señalar que “es apresurado afirmar que no hay incidencia de factores políticos”, si bien cita casos de incompatibilidades provinciales que fueron finalmente resueltas por una negociación entre ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social cuando los programas provinciales incompatibles eran financiados por este ministerio (Díaz Langou, 2012: 26).

Sin embargo mirado desde el conjunto de las políticas sociales provinciales, la aparición de la AUH ha desencadenado procesos que afectan el régimen de implementación. Ya se mencionaron los planes provinciales que se desactivaron debido a las incompatibilidades con la nueva asignación, también en algunas provincias se crearon programas y/o adaptaron los existentes a la nueva dinámica generada por la AUH³⁸. Significativamente lo ha hecho en lo que hace a requerimientos para dar respuesta a las condicionalidades de una cantidad tan grande de población.

Por el grado de desarrollo de la investigación que sostiene este trabajo, no es posible avanzar mucho en si hay además fisuras entre lo que establece la normativa y lo que realmente ocurre en cada una de las provincias estudiadas respecto de la homogeneidad ANSES en la implementación. De todos modos el caso de la provincia de Córdoba aporta elementos para un análisis sobre la manera que se juegan las dimensiones funcionales y políticas mencionadas más arriba.

En el trabajo de campo realizado en dos UDAI de la Ciudad de Córdoba en diciembre de 2012, encontramos que, si bien la implementación de la AUH está moldeada por normas, procedimientos y sistemas de gestión informáticos dispuestos por el nivel central, pueden identificarse algunas particularidades y reacciones locales de cara a la puesta en marcha de una prestación como ésta (que, entre otras cuestiones, enfrentó a ANSES con un nuevo universo poblacional, muy alejado de su público en gran medida de mayores que realizan trámites previsionales).

En primer lugar, la reacción inicial fue de gran desconcierto, no sólo por el sorpresivo anuncio presidencial, sino por la exigencia de una inmediata puesta en marcha. Así lo expresaba una entrevistada:

“La asignación universal fue en noviembre, dijeron ‘vayan mañana’, y al otro día teníamos tres cuerdas de cola, y no teníamos ni capacidad... ni nosotros sabíamos qué era. Por supuesto, yo creo que los empleados, nosotros que ya tenemos décadas acá adentro, creo que ya sabemos que todo lo tenemos que remar y vos la vas remando y la vas sacando, pero la gente nueva se miraba así como diciendo qué hago”³⁹.

En el plano operativo, el aumento de la demanda -en línea con lo expresado en el apartado 3- significó el ingreso de personal (más de una docena de personas) y la simultánea extensión del horario de atención (antes de 7 a 15 hs., luego de 7 a 20 hs.), exclusivamente para la realización de los trámites referidos a AUH. Asimismo se aprovecharon las oficinas del gobierno municipal -en las que ya ANSES venía trabajando con puestos al público- para ampliar las alternativas de atención.

En el plano político, la relación con los otros niveles de gobierno, según los informantes está influida por las relaciones de afinidad político partidaria entre los actores involucrados. En el caso de la ciudad de Córdoba esta relación se

³⁸ Presentación de Mauro Iván Miguez y María del Mar Monti (La evaluación participativa: Punto de partida para aprehender los procesos de políticas sociales. Análisis de la AUH en gobiernos Subnacionales) en la X Conferencia Anual INPAE, UNGS, Los Polvorines, 29/5/2014.

³⁹ Entrevista empleada UDAI-ANSES, diciembre 2012.

ve agravada porque en ella convergen intervenciones de distintos partidos políticos⁴⁰.

“Cuando sale todo esto (de la AUH), los que sufrieron, y en todo el país, te lo aseguro, fueron los registros civiles, porque la documentación que les pedíamos nosotros eran partidas de nacimiento, documentos, mucha gente no tenía el documento. Entonces ahí impactó fuertemente; sufrieron mucho por una medida nuestra, que era de ANSES; un beneficio nuevo que otorgaba ANSES. Entonces si vos me decís si nos miran con buena cara estos organismos, en la parte provincial, en la parte municipal, no, porque les generamos a ellos mucho más trabajo del que tienen, y de golpe se tienen que organizar ellos.

E: ¿Y no hubo un espacio de articulación?

P: Es ahí donde entra a jugar el tema de la relación en una ciudad grande, en una ciudad chica o en un pueblo, ¿entendés? Hay lugares más chicos donde esa articulación es directa, donde ya hay una relación buena desde antes, y donde es fácil organizarse. (...) Acá en Córdoba, y más con gobiernos distintos, el nacional de un partido, el provincial de otro, el municipal de otro, ponerse de acuerdo con todo es muy difícil”⁴¹.

En la implementación de condicionalidades, no se identifican roles diferenciados en lo que respecta a los organismos involucrados (hospitales, escuelas) sean estos de carácter nacional o provincial. En palabras de un entrevistado: *“Hubo una colaboración, no muy interesante, yo diría lógica y eficiente de acuerdo a los roles que cada organismo cumplía. (...) la esencia del ANSES es la seguridad social, la esencia de los hospitales es dar salud, y la esencia de los colegios es dar educación”⁴².*

El proceso en Neuquén fue similar, con largas colas cuando se hizo el anuncio. Hasta el mes de enero 2010 implementaron el doble turno, incluyendo los sábados a la mañana, para dar respuesta a la demanda. Respecto de la cuestión de la relación intergubernamental requerida por la implementación, el cruce de las bases de datos para control de incompatibilidades generó situaciones de reclamo por suspensiones de la AUH al aparecer por la percepción de diversos beneficios provinciales (el procedimiento mostró la existencia de un número mayor de planes y programas provinciales que los conocidos). A la fecha del trabajo de campo se registra contacto con los responsables provinciales para la “compatibilización” de los datos; la Provincia envía a la Regional de ANSES un listado de baja mensual de beneficiarios de diversos planes. Las situaciones de incompatibilidad se resuelven masivamente por la incorporación a la asignación, que no solamente implica un ingreso mayor, sino estabilidad y “autonomía” de prácticas clientelares comunes en el acceso y mantenimiento de planes sociales provinciales⁴³.

En lo que hace al cumplimiento de las condicionalidades de salud, en diversas

⁴⁰ En Neuquén también se registra contactos más fluidos (colaboración en los operativos iniciales de información y atención y posteriormente en la entrega de libretas) con el gobierno municipal, opuesto al partido de gobierno.

⁴¹ Entrevista empleado UDAI-ANSES, diciembre 2012.

⁴² Entrevista empleado UDAI-ANSES, diciembre 2012. Al igual que en otras localidades, la masividad de los primeros controles de la Libreta Nacional de la Seguridad Social, exigió buscar establecimientos adecuados a tal fin. Por tal motivo, se recurrió al predio municipal de un club.

⁴³ Entrevista responsable UDAI, julio 2014.

entrevistas, en Neuquén se hizo referencia al rechazo inicial de los médicos a asumir la tarea de completar y firmar el cumplimiento de las vacunaciones y controles en la Libreta Nacional de la Seguridad Social.⁴⁴

6. Reflexiones finales

Una primera cuestión a destacar refiere al despliegue territorial que el organismo ha desarrollado en los últimos años. Si bien ANSES, prácticamente desde sus inicios, se caracterizó por ser un organismo con unidades a lo largo de todo el territorio nacional, el incremento de dependencias y de programas tendientes a facilitar la distribución y el acceso a la información sobre las prestaciones provistas por esta agencia ha sido particularmente significativo desde la implementación de prestaciones semicontributivas (moratoria previsional) y no contributivas (AUH, PROGRESAR) dirigidas a un público no habituado a recurrir a esta agencia estatal. Salvando las distancias (en infraestructura edilicia y del objeto del servicio), ANSES ha revitalizado la presencia del Estado nacional en la geografía provincial, espacio ocupado hasta antes de los '90 por estaciones de trenes, sedes del Banco Nación y empresas públicas nacionales con importantes edificios, incluso en ciudades medias del interior.

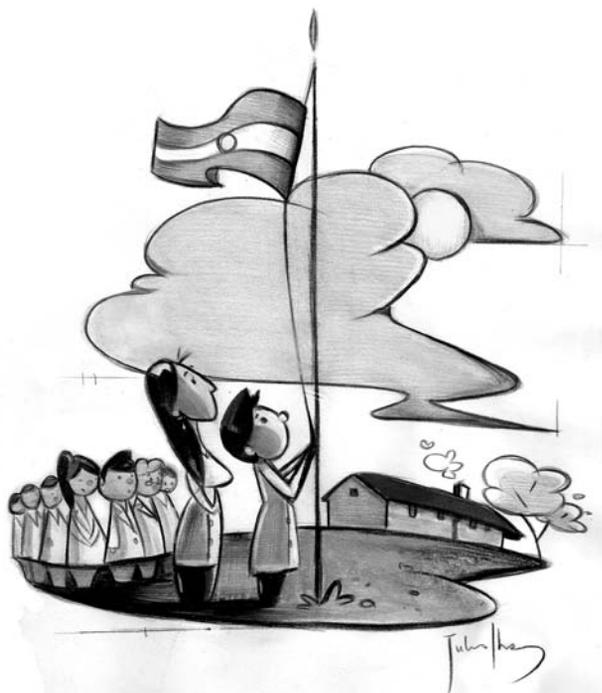
Con las limitaciones de la información estadística disponible y el alcance del trabajo de campo realizado hasta el momento resulta claro que el efecto de una intervención política de esta magnitud e importancia tiene consecuencias diferentes en el territorio.

Sobre la *cobertura horizontal* y vertical, los datos estadísticos muestran que la AUH disminuye las brechas que había en el sistema de asignaciones familiares cuando solo existían prestaciones contributivas, pese a que por la insensibilidad a los precios relativos las regiones más caras resultan menos favorecidas, sin embargo son también las que tienen salarios más altos y además se espera que sean las de mayor cobertura de las asignaciones familiares contributivas.

Asimismo el caso de Córdoba señala que las capacidades funcionales de las unidades de ANSES en cada territorio -y sus vinculaciones con sectores provinciales- generan situaciones diferenciales de cumplimiento de las *garantías de la protección* en lo que hace a condiciones para el acceso al beneficio (documentación de acceso; cobro de los beneficios, aunque estén bancarizados; acreditación de controles de salud y educación)⁴⁵. Indicamos también que la presencia de esta política ha puesto de diversa manera en tensión al sector de políticas sociales de las jurisdicciones (desactivación y cambio de programas, intensificación de actividades para dar cumplimiento a las condicionalidades).

⁴⁴ "Hubo huelgas de lapiceras caídas" de los médicos, fue una de las expresiones usadas. En entrevistas en UDAls de Neuquén y del interior de la provincia de Buenos Aires se mencionan problemas en lo que hace sobre todo al cumplimiento de responsabilidades del sector escolar en el Programa Conectar Igualdad. La firma de la Libreta en escuelas no aparece mencionada como dificultad y se lo relaciona con el plazo extendido en el que se puede presentar el requisito para el pago del 20% retenido.

⁴⁵ "Sobre los obstáculos que enfrentan las madres para acceder al beneficios y requerimientos que no aparecen en la normativa, ver entrevistas a madres perceptoras en La Matanza en Pautassi, Arcidiácomo y Straschnoy, 2013.



En cuanto a la homogeneidad de los procedimientos -muchas veces- ésta colisiona con las particularidades locales/territoriales así como con problemáticas particulares que deben ser atendidas y registradas como excepciones. En línea con la modalidad organizativa de ANSES, las mismas son procesadas y autorizadas por la Coordinación de AUH en el nivel central. Esto estaría reforzando la hipótesis de una excesiva centralización de la política y de una escasa autonomía operativa por parte de las unidades territoriales.

Los riesgos de aplicar un mismo patrón a quienes son de partida desiguales (el riesgo de ignorar la diferencia) debe ser sopesado en relación con las ventajas que esta homogeneidad centralizada tiene sobre los riesgos de las prácticas clientelares y políticamente sesgadas, tan criticadas en los programas asistenciales focalizados de períodos anteriores. Esta es una cuestión aún abierta en la investigación sobre la que se basa este trabajo.

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar; Carmona Berrenechea, Verónica; Paura, Vilma y Straschnoy, Mora (2012): "La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿una vía de transformación en la política social argentina?". En: Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (coordinadores): *Más derechos, ¿menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina*, Editorial Biblos, Buenos Aires.
- Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (2009): "Conceptualizando la gestión social". En: Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (org): *La gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. UNGS/Prometeo. Buenos Aires.

- Costa, María Ignacia y Hintze, Susana, Capítulo 5: Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de implementación. En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en Argentina*, UNGS (En proceso de publicación)
- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka; Carlos, Capítulo 1: La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012). En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en Argentina*, UNGS (En proceso de publicación).
- Curcio, J. (2011): "Descripción del sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI". En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Ediciones UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Danani, Claudia y Hintze (2011): Introducción: "Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación". En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Ediciones UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (coordinadoras), *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en argentina*, UNGS (En proceso de publicación).
- Danani, Claudia y Hintze, Susana, coordinadoras (2011): *Protecciones y desprotecciones: La seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Ediciones UNGS. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>.
- Díaz Langou, Gala (2012): La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo 84, CIPPEC, Buenos Aires.
- Hintze, Susana y Costa, María Ignacia (2011): "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección". En: Danani, Claudia y Hintze, Susana (coord.): *Protecciones y desprotecciones: la Seguridad Social en la Argentina*, 1990-2010. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. Disponible en: <http://www.ungs.edu.ar/areas/publicaciones/365/protecciones-y-desprotecciones-la-seguridad-social-en-la-argentina-1990-2010.html>
- Lo Vuolo, Rubén (2009): "Asignación por hijo", Serie Análisis de Coyuntura 21, CIEPP, Buenos Aires.
- Lozano, Claudio; Raffo, Tomás y Rameri, Ana (2009): Universalización o ampliación de la cobertura?, Documento del Instituto de Estudios y formación de la CTA. Disponible en: <http://www.cta.org.ar/base/article14243.html>
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora (2013): *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*, Serie Políticas Sociales, CEPAL-UNICEF, Chile.
- Rofman, Rafael; Grushka, Carlos y Chebez, Víctor (2001): "El sistema de Asignaciones Familiares como herramienta central en la política social argentina". Trabajo presentado en el VI° Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Bs. As, 5-9/11/2001.

Los servicios y el cambio estructural en el nuevo capitalismo

*Sebastián Sztulwark**
*Melisa Girard**

Este trabajo se propone analizar la concepción clásica del cambio estructural a la luz del creciente protagonismo que vienen adquiriendo los servicios en la economía mundial. Para el abordaje de esta cuestión se considera la consolidación de un nuevo patrón mundial de acumulación que tiene como eje una base cognitiva diferente a la que se desarrollaba durante el capitalismo industrial. En este marco, se analiza la conformación interna del sector servicios en el nuevo contexto histórico con el fin de identificar sus modalidades particulares de valorización y su ambigua contribución al proceso de cambio estructural.

Palabras clave: Cambio estructural – Servicios - Economía mundial - Nuevo capitalismo - Valorización

* Investigadores del Instituto de Industria de la Universidad Nacional de General Sarmiento, J.M. Gutiérrez 1150, Los Polvorines, provincia de Buenos Aires, Argentina. Teléfono: 4469-7579 / 4469-7551. ssztulwa@ungs.edu.ar y mgirard@ungs.edu.ar.

Services and structural change in the new capitalism

This paper analyzes the classic conception of structural change in the light of the increasing prominence that services are gaining in the world economy. To address this issue we consider the consolidation of a new global pattern of accumulation that has a different cognitive basis from that developed during industrial capitalism. Within this framework, we analyze the internal conformation of the service sector in the new historical context in order to identify its specific modalities of valorization and its ambiguous contribution to the process of structural change.

Keywords: Structural change – Services - World economy - New capitalism - Valorization

Fecha de recepción: junio de 2014

Fecha de aceptación: agosto de 2014

1. Introducción

Los servicios vienen adquiriendo en las últimas décadas un marcado protagonismo en la economía mundial. La estructura del empleo en los países más desarrollados está ampliamente dominada por este sector de la actividad económica. Aunque la realidad de los países en desarrollo es más heterogénea, tampoco escapan a una tendencia de índole mundial. La caracterización del fenómeno y sus implicancias económicas, sin embargo, no han sido plenamente establecidas aún.

Históricamente se consideró que la contribución de los servicios al proceso de creación de valor no era particularmente significativa (Hill, 1999). En cambio, la idea de que la industria manufacturera, por su potencial para generar retornos crecientes dinámicos, ocupa un papel central en el desarrollo económico está ampliamente difundida. En particular, la formulación de que el sector industrial constituye el núcleo del cambio estructural¹ representa uno de los consensos más notorios del pensamiento desarrollista de posguerra (Hirschman, 1980) y, en particular, de la corriente estructuralista latinoamericana, asociada con figuras como Raúl Prebisch o Celso Furtado.

En este trabajo nos interesa indagar en qué medida el nuevo dinamismo mundial de los servicios implica repensar esta concepción clásica del cambio estructural. La literatura reciente ha dado algunas respuestas a este interrogante. Por un lado, existe una actualización y reelaboración del pensamiento industrialista de posguerra, según el cual la proliferación de los servicios es un fenómeno subordinado a la ampliación de la división del trabajo industrial y a la exteriorización de actividades que las empresas fabriles realizaban puertas adentro (Walker, 1985; Fajnzylber, 1983; Nochteff, 2000). En esta concepción, el cambio estructural sigue siendo sinónimo de industrialización, pero incorporando la heterogeneidad interna del sector manufacturero, esto es, valorando de una manera diferente la contribución que realizan a este proceso las ramas difusoras del progreso técnico *vis a vis* las que tienen un menor dinamismo innovativo (Cimoli et al, 2005).

Una segunda línea de interpretación, en cambio, propone considerar el surgimiento de una “nueva economía de servicios” (Bell, 1976; Sassen, 1998) o de una “revolución terciaria” (Garza, 2008). En esta visión, el centro de gravedad de la economía estaría pasando de la industria al sector servicios (sobre todo a los servicios de la “nueva eco-

¹ El cambio estructural se define, en este trabajo, como un proceso de reconfiguración del núcleo endógeno de acumulación de un determinado territorio hacia las actividades de mayor dinamismo económico mundial.

nomía”) y esa dirección, ya preanunciada por algunos autores clásicos del desarrollo como Clark (1967 [1949]) o Kuznets (1973), sería el dato central para pensar el cambio estructural en el nuevo contexto histórico.

Desde nuestro punto de vista, el concepto de cambio estructural pierde buena parte de su poder explicativo al quedar acotado a una visión “sectorialista” del proceso del desarrollo económico y a las clasificaciones de la contabilidad nacional que le corresponden. El problema radica en suponer que existe un único sector económico (la industria o los servicios) que concentra los atributos “motores” del cambio estructural, sobre todo cuando las actividades que conforman en la actualidad el núcleo dinámico de la economía mundial no tienen un anclaje sectorial tan claro.

El concepto de cambio estructural nació en abierta disputa con el abordaje horizontal propio de las visiones más ortodoxas de la teoría económica. Su riqueza consiste en jerarquizar las distintas actividades productivas a partir de su capacidad diferencial para promover el desarrollo económico. El problema, sin embargo, es cómo repensar hoy esa heterogeneidad productiva trascendiendo la rigidez del modelo clásico que supone una máxima diferenciación productiva entre los grandes sectores de la economía pero mínima en su interior. En este sentido, cabe preguntarse: ¿cómo considerar la heterogeneidad interna del sector servicios? y, por lo tanto, ¿cuál es su contribución al proceso de cambio estructural?

Para abordar estas cuestiones en este trabajo partimos de una perspectiva de ruptura en las tendencias de largo plazo de la acumulación capitalista (Vercellone, 2011; Dialectic et al, 2007; Castells, 1999; Dabat, 2009; Sztulwark y Míguez, 2012). El elemento central a considerar es la constitución de un nuevo eje de polarización de la economía mundial, diferente al que estaba vigente en el período de posguerra, que se define por la existencia de un polo dominante, estructurado como sistema de innovación (territorios potenciados cognitivamente, con capacidad para subsumir el potencial creativo de la sociedad para la elaboración de nuevos productos) y otro subordinado, conformado por territorios que operan, en lo fundamental, como sistemas de reproducción de conocimiento y se orientan a los segmentos menos diferenciados de la producción mundial. En este marco, se verifica la existencia de un conjunto de servicios de alta intensidad innovativa, aquellos que suponen una diferenciación cognitiva del trabajo en el acto mismo de su provisión, que adquieren un papel protagónico en el proceso de cambio estructural.

El trabajo comienza explorando el nuevo protagonismo de los servicios en la economía mundial. Luego se revisan críticamente las visiones “sectorialistas” del cambio estructural, tanto la de matriz industrialista como la que afirma el advenimiento de una nueva economía de servicios. En la sección siguiente se propone una mirada alternativa sobre el cambio en el patrón mundial de acumulación vigente y de las modalidades de valorización que se despliegan en esta nueva etapa histórica. En ese marco se aborda el papel de los servicios y su ambigua contribución al proceso de cambio estructural. Finalmente, las conclusiones del trabajo.

2. El nuevo protagonismo de los servicios en la economía mundial

A partir de los años setenta es posible identificar el comienzo de una profunda modificación de la estructura económica mundial. Estas transformaciones se ven reflejadas tanto en la composición sectorial del valor agregado² (VA) como en la estructura del empleo.

Como se observa en el **gráfico 1**, a partir de 1980 la evolución de la industria encuentra un punto de inflexión y su participación en la formación de VA comienza a decrecer de manera constante³ mientras que se incrementa sostenidamente la participación de los servicios. Las actividades primarias⁴, por su parte, también encuentran una menor participación en el VA mundial aunque, como se ve, esto no implica un quiebre respecto de su tendencia histórica decreciente.

A su vez, desde el año 2005 existe una desaceleración del crecimiento del VA proporcionado por los servicios respecto de los demás sectores. No obstante, esto podría responder a un cambio dentro del ciclo económico y no necesariamente a una reversión de la tendencia, que es un fenómeno más general.

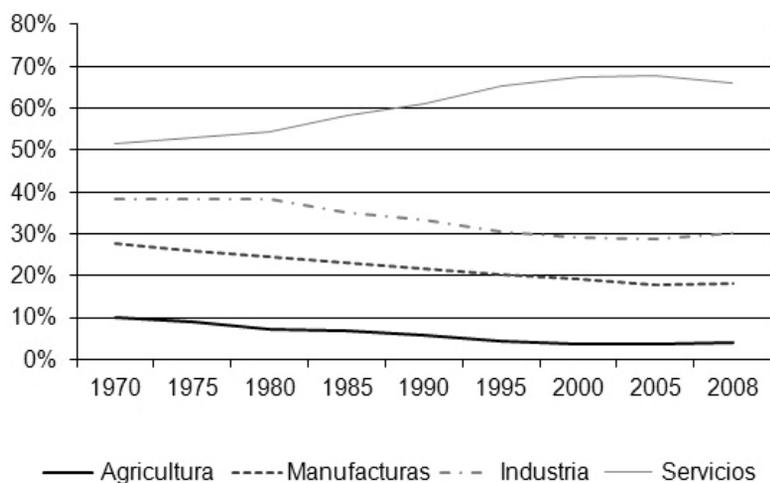
Este peso creciente de los servicios en el VA mundial viene de la mano de un cambio en su composición interna. Los servicios de comercio, restaurantes y hotelería y los de transporte, almacenamiento y comunicaciones se mantuvieron en sus niveles históricos durante el período 1970-2009, mientras que los servicios empresariales y financieros

² El valor agregado alude a la suma de las remuneraciones a los factores de producción.

³ Esta caída deriva casi en su totalidad del componente “Manufacturas”, en tanto los otros rubros que conforman el sector industrial (“Minería”, “Suministro de electricidad, gas y agua” y “Construcción”) no registran cambios significativos en este período (UNIDO, 2010).

⁴ Esta categoría incluye las siguientes actividades: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.

Gráfico 1. Composición sectorial del valor agregado mundial a precios corrientes (en porcentajes).



Fuente: Elaboración propia según cálculos publicados por UNIDO (2010), basados sobre estadísticas de Naciones Unidas.

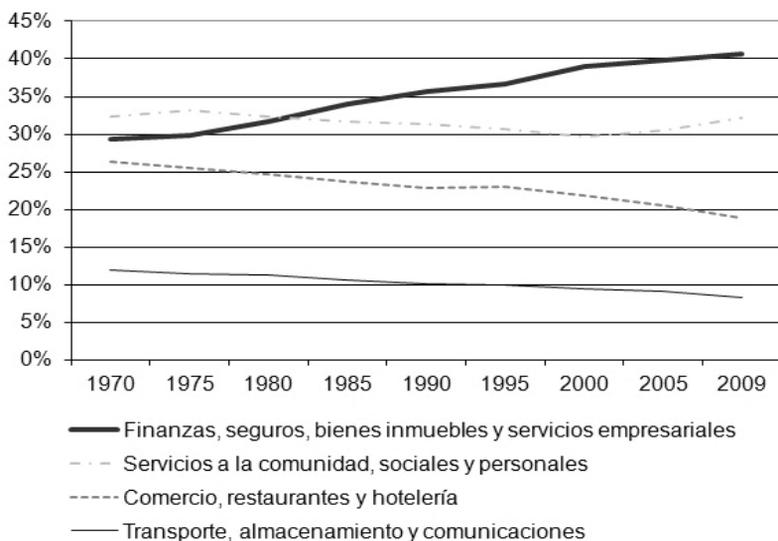
como los personales y sociales, en conjunto, incrementaron significativamente su participación (UNIDO, 2010).

Una tendencia similar, aunque con matices, se verifica en los países de la OCDE, (**gráfico 2**). Los servicios de transporte, almacenamiento y comunicaciones, así como los de comercio, restaurantes y hotelería pierden peso relativo en el valor agregado total del sector en el período 1970-2009. A su vez, mientras los servicios a la comunidad, sociales y personales mostraron leves oscilaciones durante los años analizados pero se mantuvieron estables entre los extremos del período, las actividades de finanzas, seguros, bienes inmuebles y servicios empresariales son las únicas que han crecido en forma sostenida durante todo período.

Respecto de los niveles de empleo, en el **gráfico 3** se puede apreciar como en las economías más desarrolladas⁵ los cambios en la estructura del empleo de las últimas décadas acompañan a las modificaciones observadas en los niveles de participación de los distintos sectores en el VA. El sector servicios es el que más fuerza de trabajo emplea, mos-

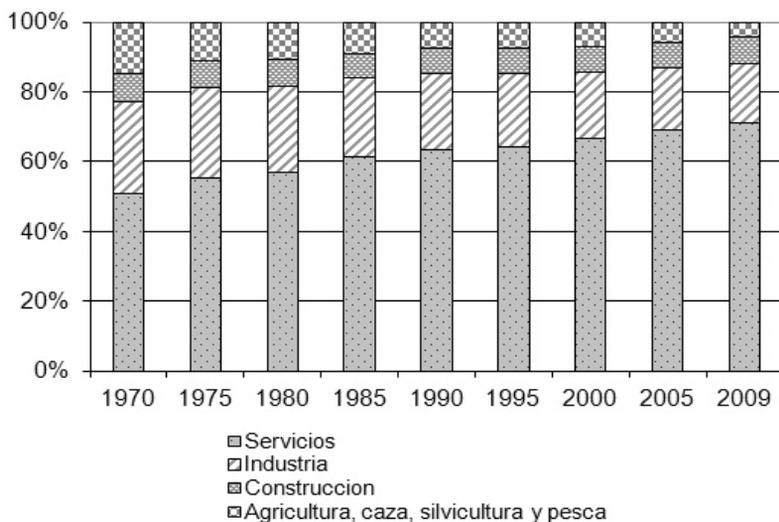
⁵ Países de la OCDE, exceptuando México y Chile.

Gráfico 2. Participación en el valor agregado dentro del sector servicios. Países OCDE (en porcentajes).



Fuente: Elaboración propia sobre datos publicados por la OCDE

Gráfico 3. Empleo por sector económico en los países de la OCDE (en porcentajes).



Fuente: Elaboración propia sobre datos publicados por la OCDE

Cuadro 1. Empleo en manufacturas como porcentaje del empleo total.

	1960	1970	1980	1990	2000
África subsahariana	4,4	4,8	6,2	5,9	5,5
Asia occidental y África del Norte	7,9	10,7	12,9	15,1	15,3
América latina	15,4	16,3	16,5	16,8	14,2
Cono Sur	17,4	20,8	16,2	16,6	11,8
Asia meridional	8,7	9,2	10,7	13	13,9
Asia oriental (excluido China)	8	10,4	15,8	16,6	14,9
NEI de la primera oleada	10,5	12,9	18,5	21	16,1
China	10,9	11,5	10,3	13,5	11,5
Países en desarrollo	10	10,8	11,5	13,6	12,5
Países desarrollados	26,5	26,8	24,1	20,1	17,3

Fuente: UNCTAD (2003)

trando, a su vez, un crecimiento continuo del empleo en este sector, el cual acumula en cuarenta años un incremento de 20 puntos porcentuales. Este aumento se da en detrimento del empleo industrial y del correspondiente al sector primario. En ambos casos, para el período considerado, se registra una caída cercana a los 10 puntos porcentuales para cada uno de estos dos sectores, dejando en evidencia el traspaso de fuerza de trabajo que se da desde la industria y el sector primario hacia el de la producción de servicios.

Este fenómeno, sin embargo, no es exclusivo de los países desarrollados, sino que refiere a una tendencia más general. En el **cuadro 1** se presentan datos de la proporción de empleo manufacturero en relación con el empleo total para diferentes regiones del mundo entre los años 1960 y 2000. En primer lugar, se verifica una evolución marcadamente decreciente en los países desarrollados, sobre todo a partir de los años setenta. Al mismo tiempo, en los países en desarrollo, si bien se muestra una leve incorporación del empleo a la producción manufacturera, la misma es sólo de 3,6 puntos porcentuales en su pico más alto durante la década de 1990. Sin embargo, desde ese entonces, el empleo en este sector también ha empezado a decrecer acompañando el comportamiento de los países desarrollados, lo que convierte a la pérdida de participación del empleo manufacturero en el total mundial en una tendencia global a partir de los años noventa.

Al analizar la evolución del empleo manufacturero por regiones, en América latina se verifica una tendencia levemente creciente hasta los años noventa, a partir de los cuales se produce una reversión significativa. Más pronunciado y temprano es el fenómeno en los países del

Cono Sur, que aplicaron en los años setenta políticas de apertura y desregulación que alentaron procesos de desindustrialización, programas que recobraron impulso en los años noventa con el auge del neoliberalismo⁶. En el mismo período histórico se verifica un patrón diferente en los países de Asia, donde el empleo manufacturero adquiere un mayor protagonismo. El fenómeno es más acentuado en los países ubicados en Asia oriental y, sobre todo, en China que paulatinamente fue convirtiéndose en el centro mundial de la manufactura de alto volumen. Sin embargo, a partir de la década de los noventa el patrón comienza a revertirse y los incrementos de la producción industrial en esa región comienzan a tener, sobre la base de un radical aumento de la productividad, un sesgo ahorrador de mano de obra⁷.

3. Sobre la naturaleza del cambio estructural

Dado que durante las últimas décadas los servicios están teniendo un papel claramente dinámico en la economía mundial, cabe preguntarse en qué medida este fenómeno repercute sobre la dinámica del cambio estructural. El abordaje de esta cuestión demanda algunas precisiones tanto teóricas como históricas, que no pueden desplegarse sino de una manera integrada.

El cambio estructural es un concepto fundamental del pensamiento desarrollista de posguerra. A contramano de la corriente principal, de raíz neoclásica, que pregonaba que los países en desarrollo debían especializarse en aquellas actividades en las que poseían ventajas comparativas (léase: bienes primarios y productos intensivos en mano de obra barata), se fue construyendo una visión alternativa sobre los problemas del subdesarrollo y las opciones estratégicas para su superación. El abordaje del desarrollo económico no podía limitarse a una cuestión de eficiencia estática (mercado), sino que había que pensarlo como un proceso dinámico de orientación (planificada) hacia las actividades en las que la productividad crece más rápido (Hirschman, 1980).

⁶ Es importante distinguir la desindustrialización que se deriva de los programas de "ajuste estructural" del neoliberalismo, que tienen un sesgo claramente regresivo, del fenómeno estructural de maduración de la industria mundial. Aunque ambos procesos están conectados, tienen una naturaleza diferente.

⁷ En este sentido, Kaplinsky (2006) muestra que estos cambios también son significativos en términos absolutos. Según el autor, entre los años 1995 y 2002, se verifica una pérdida absoluta de empleos formales en la industria manufacturera de China de 15 millones de puestos de trabajo, lo que representa una caída del 15% del total. De igual forma, para el caso de Brasil la reducción del empleo formal en el sector manufacturero es del orden del 20%, y para el conjunto de una serie de países seleccionados de la OCDE la reducción alcanza el 8 por ciento.

En esta perspectiva, el cambio estructural implicaría un patrón de cambio de la dinámica productiva orientado hacia la absorción creciente de mano de obra por parte de los sectores de alta productividad, lo que redundaría en una reducción de la heterogeneidad estructural, elemento constitutivo del subdesarrollo (Prebisch, 1981; Furtado, 1964).

Esta concepción del cambio estructural condujo, a su vez, a una determinada caracterización histórica de la dinámica productiva mundial, esto es, a una identificación de cuáles son las actividades de mayor potencial productivo. La respuesta fue el modelo tripartito del cambio estructural. Sobre la base de la clasificación -establecida por las cuentas nacionales- de la actividad económica en tres grandes sectores (uno primario, de producción de materias primas y extracción de recursos naturales; uno secundario, de procesamiento y transformación de materias primas y, finalmente, uno terciario, de servicios), el modelo establece que sólo uno de ellos tiende a concentrar los atributos productivos de vanguardia que motorizan al desarrollo de la economía en su conjunto (Clark, 1967[1940]). El sector que jugaba ese papel en el período de posguerra era la industria manufacturera. ¿Por qué? El núcleo teórico de la explicación se ubicaba en el contraste entre, por un lado, los rendimientos crecientes estáticos (economías de escala) y dinámicos (potencial de aprendizaje vinculado con un proceso creciente de especialización productiva) atribuidos al sector industrial y, por otro, los rendimientos constantes o decrecientes correspondientes a las actividades primarias (Kaldor, 1970). El sector industrial se constituía en “motor del desarrollo” por su carácter de difusor de innovaciones al resto del sistema económico y por el mayor dinamismo de la demanda de los bienes industriales en relación con los de tipo primario (Prebisch, 1981). Los servicios, por su parte, tenían un papel más limitado. Su contribución radicaba en ejercer una función de apoyo (como el transporte, la distribución o el comercio) a las actividades consideradas directamente productivas: los sectores productores de bienes.

De este modo, se fue constituyendo el modelo “clásico” del cambio estructural, que representa uno de los consensos más notorios del pensamiento desarrollista de posguerra y, en particular, de la corriente estructuralista latinoamericana, asociada con figuras como Raúl Prebisch o Celso Furtado (Sztulwark, 2005).

Con la crisis del modelo de industrialización sustitutiva de los años setenta, la cuestión del cambio estructural prácticamente desapareció del debate latinoamericano. De la mano de la hegemonía neoliberal, volvieron al ruedo las viejas recetas de ajuste estructural y especialización productiva sobre la base de ventajas comparativas. Sin embargo, en los últimos años, con la emergencia en varios países de la región de

un nuevo discurso desarrollista, comienza a retornar el debate sobre la dinámica de las estructuras productivas.

En ese marco, se reactualizan las tesis de posguerra con algunas adecuaciones. Ocampo (2011) es un referente de ese debate. Sobre una base conceptual estructuralista, pero moderadamente industrialista⁸, el autor concibe el cambio estructural en términos de la fórmula “innovación” más “complementariedades”. El eje es la generación de progreso técnico y su difusión en el territorio. Una propuesta que parece no tener un sesgo tan sectorial como en el pasado: “más allá de la capacidad diferencial de distintas ramas productivas de ser un camino para incrementar la productividad, la clave del crecimiento dinámico es la sincronía entre el desarrollo exportador, encadenamientos productivos y acumulación de capacidades tecnológicas” (Ocampo, 2011, pp.26-27).

Por su parte, en la perspectiva industrialista de Cimoli et al (2005) se considera el cambio estructural ya no sólo en relación con la contribución del sector industrial al producto total, sino en términos de los cambios de su composición interna. En efecto, para estos autores el cambio estructural se verifica en el aumento de la participación en el valor agregado industrial de las ramas difusoras de conocimiento, en detrimento de aquellas que son intensivas en recursos naturales o en mano de obra. Esta caracterización sectorial se combina con indicadores de capacidad innovativa (patentes y gastos en investigación y desarrollo, entre otros) en el nivel horizontal. Sin embargo, el sector servicios no parece tener ningún papel trascendente en el cambio estructural.

Otros autores de la tradición industrialista sí consideran explícitamente el papel de los servicios. Walker (1985) sostiene que la proliferación de servicios, sobre todo los servicios a la producción, está asociada con la exteriorización de funciones que las empresas fabriles realizaban previamente puertas adentro. De este modo, no se trataría tanto de un nuevo papel estratégico de los servicios, sino de una división del trabajo que se profundiza en el interior de la industria, en la medida en que este sector continúa siendo el centro de gravedad en la creación de valor en el nivel mundial. Por su parte, Fajnzylber (1983) atribuye el cre-

⁸ El autor sostiene que, a pesar de que las actividades primarias (como la agricultura o la minería) pueden experimentar incrementos acentuados de la productividad, las actividades industriales han sido las más efectivas para transmitir esos aumentos a otros sectores productivos (Ocampo, 2011, p.24). Sin embargo, en otra parte del mismo texto, el autor reconoce, por un lado, que puede haber transformaciones productivas dinámicas en sectores intensivos en recursos naturales o de servicios (Ibíd, p.27) y, por otro, que en ciertas actividades manufactureras de exportación con altos contenidos importados las complementariedades tienden a ser muy limitadas y, por lo tanto, carecen “de las virtudes que se les adscribe en la literatura económica” (Ibíd, p.25).

cimiento de los servicios a la producción, a “una difusión generalizada de la lógica industrial al conjunto de la actividad productiva” (p. 21). Sobre esta base, se establecería un nuevo potencial para producir con economías de escala y aumentos sostenidos de productividad en actividades que históricamente se encontraban rezagadas (como los servicios).

Otros trabajos, en cambio, abandonan explícitamente la perspectiva industrialista y proponen una visión del cambio estructural asociada con el advenimiento de una nueva economía de servicios que vendría a sustituir, como parte de un proceso evolutivo, a la industria como sector motor del desarrollo económico (Kuznets, 1973; Chesbrough y Spohrer, 2006). El fenómeno estaría asociado con el creciente dinamismo de un tipo particular de servicios como el comercio, las finanzas, el transporte, la sanidad, el recreo, la investigación o la educación, cuya producción requiere de mayores actividades intelectuales vinculadas con la innovación y con procesos productivos cada vez más complejos (Bell, 1976).

Esto se relaciona, en la perspectiva de Bell, directamente con la nueva preeminencia que ejerce el conocimiento en las sociedades posindustriales. El autor afirma lo siguiente:

(..) la fuente más importante de cambio estructural en la sociedad -el cambio en los modos de innovación, en la relación de la ciencia con la tecnología y en la política pública- lo constituye el cambio en el carácter mismo del conocimiento: el crecimiento exponencial y la especialización de la ciencia, el surgimiento de una nueva tecnología intelectual, la creación de una investigación sistemática a través de inversiones para la investigación y el desarrollo, y, como meollo de todo lo anterior, la codificación del conocimiento teórico. (Bell 1976, p.65).

Esa nueva base cognitiva se expresaría en “la creación de una economía de servicios” de creciente complejidad.

Sassen (1998), por su parte, plantea la existencia de una “nueva economía de servicios” en tanto núcleo de la actividad de las “ciudades globales” que, a su vez, constituyen el espacio estratégico de la globalización. En este marco se destaca el crecimiento en la intensidad de los servicios en todas las industrias y, en particular, de un tipo estratégico de servicios orientados al despliegue de las funciones de centralidad (coordinación y comando de actividades dispersas globalmente). Como resultado: “observamos en las ciudades la formación de un nuevo núcleo económico urbano de banca y actividades de servicio que viene a reemplazar al viejo núcleo típicamente orientado a la manufactura” (Sassen, 2003, p.16).

Estas tentativas de recuperación del concepto de cambio estructural, a pesar de sus contribuciones, tienen marcadas limitaciones. El problema

está en el supuesto de que el dinamismo innovativo tiende a concentrarse en un único sector agregado de la actividad económica. El modelo tripartito tenía su atractivo en su simplicidad, en el hecho de que permitía agrupar un conjunto de categorías muy generales del que se derivaban conclusiones fuertes y claras para la planificación del desarrollo (por ejemplo, apoyarse en la producción primaria para promover el sector industrial). Sin embargo, con el radical aumento de la complejidad de la producción mundial en las últimas décadas, se vuelve imprescindible considerar la vigencia teórica e histórica de este esquema de interpretación y sus implicancias de política.

4. Nuevo patrón mundial de acumulación

Partimos de una hipótesis de ruptura en las tendencias de largo plazo de la acumulación capitalista (Vercellone, 2011; Dabat, 2009; Sztulwark y Míguez, 2012). En el período de posguerra, cuando se desarrolla el modelo clásico del cambio estructural, la economía mundial se estructuraba bajo el siguiente principio ordenador: de un lado, los países desarrollados, que habían logrado avances significativos en el desarrollo de capacidad de producción industrial; por otro, los subdesarrollados, aquellos países que sólo habían desarrollado parcialmente esas capacidades (y, por eso, estaban sujetos a condiciones de heterogeneidad estructural) y tendían a especializarse en la producción de bienes primarios. En ese mundo industrial de posguerra la complejidad productiva se ubicaba, centralmente, en innovaciones de proceso que permitían reducir los tiempos necesarios para la reproducción de mercancías estandarizadas (Dieaudie et al, 2007; Sztulwark et al, 2011). Un modelo que tenía un patrón geográfico bien definido: su núcleo se ubicaba en Europa occidental y América del Norte.

La ruptura histórica que proponemos considerar, que no está plenamente consolidada pero marca una nueva orientación para el cambio estructural mundial, se desarrolla, en lo fundamental, sobre la base de dos grandes transformaciones. En primer lugar, la producción se apoya en una nueva base científico-tecnológica que marca un quiebre respecto del paradigma industrial del fordismo. No se trata tanto de la importancia directa de las tecnologías de la información sino de cómo éstas constituyen la base de nuevos medios de producción cuya naturaleza flexible y reprogramable marca un salto cualitativo en su potencial productivo respecto de la maquinaria mecánica propia del capitalismo industrial (Dabat y Rivera, 2004; Ordoñez, 2009). El elemento fundamental, en este sentido, es el conjunto de dispositivos electrónico-informáticos que permiten una revolucionaria capacidad de almacenamiento, procesamiento y transmisión de la información. La clave para el

desarrollo de esta vía de acumulación está en el fortalecimiento del vínculo ciencia - producción.

La segunda vía de transformación, menos considerada que la primera, tiene que ver con la interpenetración entre economía y cultura. Fenómeno que no es nuevo pero que adquiere una intensidad muy particular en este período histórico⁹ (Power y Scott, 2004; Bocock, 1993). En esta modalidad, la innovación no se agota en las mejoras de tipo informacional (conocimiento científico y tecnológico, abstracto y codificado) que se corporizan en la utilidad de los bienes, sino que se nutre de la creciente relevancia de los elementos “estético-expresivos”, esto es, aquellos orientados a movilizar los elementos emocionales que vinculan al consumidor con los productos (Lash y Urry, 1998). En esta perspectiva, el capital se diferencia no por su potencia tecnológica sino por su capacidad de crear nuevos sentidos, de intervenir en el campo de lo simbólico.

Este nuevo papel de la innovación en el proceso de diferenciación del capital tiene importantes repercusiones sobre el principio que estructura la jerarquía entre los distintos territorios que conforman la economía mundial. Si en el capitalismo industrial el eje de polarización se constituía sobre la distinción primario-industrial, la cuestión a considerar es cuáles son las bases cognitivas del nuevo patrón mundial de acumulación. Para ello puede resultar útil apelar a la distinción conceptual que realizan los economistas evolucionistas Bell y Pavitt (1993), retomada luego por Bell y Abu (1999), entre capacidades de innovación, asociadas con las tareas de adquisición, creación, procesamiento y acumulación de nuevo conocimiento, y las capacidades de producción, vinculadas con las actividades que se orientan hacia los elementos de uso y adaptación del conocimiento existente¹⁰.

En efecto, en las últimas décadas se viene constituyendo un nuevo patrón mundial de acumulación que tiende a polarizar entre, por un lado, las actividades de valorización potenciada¹¹, de carácter dominan-

⁹ “Los procesos económicos y culturales –afirman Lash y Urry (1998, p.96)– se entrelazan y se articulan entre sí como nunca sucedió antes; es decir: la economía recibe cada vez más una inflexión cultural, y la cultura presenta cada vez más una inflexión económica”.

¹⁰ Esta clasificación tiene elementos en común con la realizada por la teoría organizacional entre aprendizaje de primer orden y de segundo orden (Nooteboom, 2000). El primero se refiere a hacer mejor las cosas existentes (cambio paramétrico o explotación) en tanto que el segundo se refiere a hacer nuevas cosas (cambios arquitectónico o exploración). Esta teoría enfatiza la contradicción entre ambos tipos de aprendizaje, ya que la inercia asociada al primero puede bloquear el despliegue del segundo tipo de conocimiento (Rivera Ríos, 2005).

¹¹ Las modalidades de valorización son específicas de un determinado patrón mundial

te, centradas sobre un trabajo reflexivo, diseño-intensivo, cuya base competitiva es la diferenciación de producto sobre bases informacionales y/o estético-expresivas. Por otro, la variante “reducida”, de carácter subordinada, constituida por un trabajo repetitivo, de reproducción, cuya clave competitiva es la reducción del costo unitario de producción¹². En este marco, las innovaciones de producto asumen en el nuevo capitalismo el lugar de privilegio que ocupaban las innovaciones de proceso en la etapa previa.

Desde esta perspectiva, más que hablar de sistemas de innovación, como lo hacen los autores evolucionistas y neo-schumpeterianos (como Nelson, Freeman o Lundvall) podría ser más adecuado hablar de un patrón mundial de acumulación en el que existe una polarización entre los territorios que se estructuran como sistemas de innovación (sistemas potenciados cognitivamente, con capacidad para subsumir el potencial creativo de la sociedad para la elaboración de nuevos productos), y otros que lo hacen como sistemas de reproducción de conocimiento y se orientan a los segmentos menos diferenciados de la producción mundial. Este patrón mundial de acumulación tiene un carácter dinámico y, por lo tanto, admite que determinados territorios modifiquen su función en el sistema. Lo importante, sin embargo, es que esos cambios de posición se dan en el marco de una jerarquía que tiene cierta estabilidad, al menos durante un período histórico significativo.

Desde el punto de vista de la economía mundial, el elemento fundamental a considerar es el desacople, en las décadas recientes, entre la capacidad de innovación y la de producción (Altenburg et al, 2008). Mientras la primera permanece concentrada en los países más desarrollados (con eje en Estados Unidos y, crecientemente, en su costa oeste), la segunda experimentó un vigoroso proceso de difusión mundial, en el que se destaca el nuevo papel de Asia oriental y, en particular, de China (Altenburg et al, 2008; Kaplinsky 2006). De este modo, el núcleo de la economía mundial, el espacio en el que se concentran tanto la mayores capacidades de innovación como las de producción, tiende a desplazarse desde la zona del Atlántico hacia la del Pacífico, reconfigurando las condiciones de acumulación de la economía mundial en su conjunto.

En este marco, el cambio estructural no puede estar relegado sólo a un gran sector de la economía. Las actividades dominantes del nuevo

de acumulación y aluden a las formas alternativas de creación y apropiación del valor que estructuran, en lo fundamental, el papel de un territorio en la economía mundial (Sztulwark et al. 2011).

¹² Lo que determina la competitividad internacional de un país en términos de costo salarial es el diferencial positivo entre productividad y salario –cualquiera sea el nivel de calificación del trabajo– y no el costo del trabajo en sí mismo (Dabat, 2004).

capitalismo tienen un carácter trans-sectorial y, en consecuencia, se verifica una gran heterogeneidad ya no entre sectores sino al interior de cada uno de ellos. En la industria manufacturera, por ejemplo, se verifica un proceso de comoditización en buena parte de las actividades de fabricación, en los eslabones de producción en volumen y ensamblaje, al tiempo que se elevan las barreras a la entrada en las actividades de innovación como la I&D, el diseño, la construcción y sostenimiento de marcas, y el desarrollo de canales de comercialización especializados (Kaplinsky, 2000). Detrás de esta tendencia está la ampliación de la oferta de manufacturas en los países menos desarrollados (con los que se establecen complejos acuerdos de subcontratación) y la concentración de los segmentos intensivos en innovación. La creciente automatización de procesos, a su vez, tiende a reducir los requerimientos de empleo directo en las actividades de fabricación, marcando un punto de inflexión en la dinámica del empleo mundial que se dirige ahora, en lo fundamental, hacia el sector servicios.

En suma, para pensar la dinámica del cambio estructural en el nuevo capitalismo es fundamental considerar la distinción entre las funciones de creación (valorización potenciada) y las de reproducción del conocimiento (valorización reducida). Si bien en algunas actividades existe aún un fuerte entrelazamiento entre ambas, la tendencia dominante es hacia la segmentación de estas funciones y la construcción de nuevas asimetrías globales en torno de la naturaleza de las capacidades que se desarrollan en cada territorio.

5. Valorización y servicios

El paso que sigue es identificar cómo se expresan las modalidades de valorización del nuevo capitalismo en el sector servicios. Analizar su especificidad para reconsiderar su papel en el proceso de cambio estructural.

Los servicios, al igual que los bienes, son productos del trabajo humano. En este sentido, apoyándonos en Hill (1999), definimos a los servicios como aquellos productos que carecen de entidad independiente del trabajo que les da origen y que son consumidos en el momento mismo de su producción. De este modo, lo propio de los servicios es que no es posible separar el producto del acto de producción y, por lo tanto, la provisión del consumo. Los servicios son un acto de ejecución sin obra independiente.

Estas características de los servicios tienen implicancias importantes a la hora de analizar las distintas modalidades de valorización que se presentan en este sector. Así, la clave estará en la naturaleza del trabajo

que interviene en cada una de ellas, o sea, en las características del acto de ejecución que supone la provisión del servicio. Por un lado, esa ejecución puede ser una tarea que consiste en seguir una serie de prescripciones. El trabajo implicado puede ser de distintos grados de calificación, pero lo decisivo para la valorización es que el acto de ejecución se ajuste a una planificación previa. En este sentido, podemos hablar de valorización reducida en tanto la contribución del trabajo se limita, en lo fundamental, a reproducir un saber previamente definido y estandarizado. Desde un punto de vista cognitivo, se trata de una ejecución simple. En este caso, la medida de la eficiencia está dada por la productividad del proceso, en tanto la calidad del producto se supone constante (Grönroos y Ojasalo, 2004). Por esta razón es que el acceso y la actualización de los medios de producción y la organización de un trabajo repetitivo y estandarizado son los pilares que sostienen esta modalidad.

Por otro lado, existen otros servicios en los que su provisión supone una diferenciación de la calidad del trabajo en el mismo acto de ejecución. Más allá de las prescripciones y del diseño del proceso, la clave de la valorización se encuentra en la forma específica en que el acto de ejecución se realiza. Aquí, la productividad del trabajo, aunque importante, no constituye el elemento decisivo para la competencia. Lo que está en juego, en cambio, es el carácter “virtuoso” del trabajo. Virtuosismo, siguiendo a Virno (2003, p.13), es la capacidad peculiar de un artista ejecutante: “Virtuoso es, por ejemplo, el pianista que ofrece una ejecución memorable de Schubert; o el bailarín experimentado, o el orador persuasivo, o el docente no aburrido, o el cura del sermón sugestivo”. La actividad del virtuoso se define como actividad sin obra propia (“la ejecución de un pianista o un bailarín no deja detrás de sí un objeto determinado, separable de la propia ejecución, en condiciones de persistir cuando aquella ha finalizado”) y, en consecuencia, como una actividad que exige la presencia de otros (“la *performance* tiene sentido sólo cuando es vista o escuchada”). De este modo, podemos definir a los servicios de valorización potenciada como aquellos en los que el acto de ejecución tiene un carácter virtuoso. Este virtuosismo, a su vez, puede estar fundado -según los términos de Lash y Urry (1998)- sobre una reflexividad informacional o estético/expresiva, según el caso.

Sin embargo, estas dos modalidades de valorización no suelen presentarse de forma pura. En general, todos los servicios tienen algún componente reducido y potenciado. Lo que distingue a los distintos tipos de servicios es que en algunos casos el núcleo de la actividad se identifica con una modalidad y, en otros, con la otra. En algunas oca-

siones puede suceder que el componente reflexivo esté vinculado con elementos periféricos del servicio y no a sus funciones principales¹³.

Ahora bien, para avanzar en la problemática del cambio estructural se requiere considerar cuáles son los servicios que están sujetos a cada una de estas modalidades de valorización. Tomaremos como referencia la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), que es la que frecuentemente utilizan los organismos internacionales para realizar sus estadísticas. En esta clasificación se identifican tres tipos diferentes de servicios:

Grupo 1: Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones;

Grupo 2: Comercio, Restaurantes y Hotelería;

Grupo 3: Otras actividades, entre las que se encuentran, por un lado, las de Finanzas, Seguros, Bienes inmuebles y Servicios Empresariales y, por el otro, las de Servicios a la Comunidad, Sociales y Personales.

Esta clasificación tiene la ventaja de estar muy difundida y sobre ella se construyen una serie de indicadores que, como vimos en la segunda sección de este trabajo, revelan, por ejemplo, que el dinamismo económico mundial de los servicios se explica, sobre todo, por el crecimiento de las actividades del Grupo 3 y, en particular, las del primer subgrupo. La desventaja es su nivel de agregación, que no permite dar cuenta de la heterogeneidad interna de esos rubros.

En una aproximación general puede afirmarse que si cruzamos la clasificación de los servicios realizada por los organismos internacionales con las modalidades de valorización del nuevo capitalismo, los servicios del Grupo 1 y del Grupo 2 son, en lo fundamental, actividades de valorización reducida aunque existe una creciente reflexividad en sus componentes periféricos; y, los servicios del Grupo 3, en particular el componente de “finanzas, seguros, bienes inmuebles y servicios empresariales”, están sujetos a una valorización de tipo potenciado. Dentro de cada uno de estos grupos es posible, a su vez, determinar distintos grados de complejidad del trabajo involucrado en la provisión del servicio, tarea que demanda una aproximación más específica a la realidad del trabajo concreto que se despliega en cada uno de estos rubros.

En lo que sigue desarrollamos las dos modalidades de valorización constitutivas del sector servicios en el nuevo capitalismo.

¹³ Por ejemplo en el transporte de personas, donde el viaje puede hacerse en primera clase o en clase turista, siendo el tipo de atención recibida por el pasajero lo que marca la diferencia y no el traslado en sí mismo (Tether y Metcalfe, 2002).

5.1. Servicios de valorización reducida

Los servicios del Grupo 1 representan un buen ejemplo de esta modalidad de valorización. En ellos, el capital fijo -identificado con las unidades de transporte, con el cable por medio del cual se realiza la transmisión de información, en el caso de las comunicaciones; y con las condiciones espaciales del lugar donde se efectúa el almacenamiento- se configura como el componente determinante en la provisión de estos servicios, como también el medio por el cual son introducidas las principales innovaciones (Evangelista y Savona, 2003). A su vez, el trabajo que debe realizarse para su provisión se encuentra acotado al cumplimiento de una rutina. En el caso específico del transporte, la eficiencia está vinculada con el grado en que el trabajo se adapte lo más posible a los estándares de conducción y seguridad. Por último, la mayoría de los servicios de este grupo tienen un grado relativamente bajo de diferenciación por medio de diseño del producto o marcas. Esto indica un rasgo propio de esta forma de valorización. Sin embargo, en algunos casos, los servicios de valorización reducida utilizan como mecanismo para aumentar sus niveles de diferenciación la inclusión de actividades que son periféricas al “core” del servicio en sí, y que suelen estar sujetas a niveles más altos de reflexividad. En el caso del transporte de pasajeros esto se verifica en la inclusión de servicios aledaños como pueden ser los de comida, entretenimientos y atención del personal a bordo. Para el caso de las comunicaciones¹⁴ -donde existe un ritmo acelerado de innovación en el equipamiento o en las instalaciones, pero no necesariamente en las tareas de prestación del servicio- el componente reflexivo también aparece en algunos servicios complementarios como la asistencia técnica al consumidor.

Los servicios incluidos en el Grupo 2 también tienen como principal factor para su prestación al capital fijo, que en esta oportunidad queda identificado con las instalaciones y sus características -diseño, comodidades, ubicación, etc.-. En los casos específicos de los servicios de restaurantes y hotelería existe un amplio espacio para la incorporación de distintos productos complementarios al “core”. Por lo tanto, también existen nichos dinámicos de una reflexividad que se manifiesta a través del nivel de atención y personalización del servicio que recibe el consumidor. Así, en estos servicios los elementos simbólicos del consumo cobran un creciente protagonismo.

Dentro de los servicios de valorización reducida existen algunos casos

¹⁴ En este rubro se incluyen los servicios postales, de correo, de telecomunicaciones (servicios de teléfono, de transmisión de datos, correo electrónico, etc.) y audiovisuales (servicios de proyección de películas cinematográficas, de transmisión de sonido e imagen, de grabación sonora, etc.), entre otros.

en los que su ejecución está asociada con un bien de tipo informacional. Es el caso en el que existe una segmentación entre las tareas de concepción del servicio (conocimiento codificado que suele objetivarse en algún manual o especificación de procedimientos) y su ejecución. Esto es, cuando el diseño del servicio es un trabajo de tipo reflexivo pero su provisión adquiere un carácter repetitivo y simplificado. En el caso de las franquicias esta división del trabajo adquiere un carácter explícito. Son ejemplos de esa modalidad las grandes cadenas de servicios, como las de comidas rápidas, cines, hoteles o venta de indumentaria, entre otros.

En estos casos, el trabajo de ejecución se orienta a la reproducción de pautas pre-definidas, debe cumplir estrictos estándares de tiempo y forma que muchas veces vienen estipulados de manera explícita, incluidos los diálogos que mantienen los trabajadores con los clientes que, en algunos casos, están guionados. Sin embargo, en los servicios provistos de este modo, el trabajo de concepción de la producción que realiza el franquiciante o la casa matriz de la cadena es central y responde, más bien, a un tipo de valorización potenciada. Así, las actividades de diseño y ordenamiento de la producción, como la definición de los productos que se ofrecen, conforman un tipo de trabajo reflexivo. La proliferación de grandes cadenas de servicios bajo el modelo de franquicias hace suponer que este modelo de potenciación de servicios de valorización reducida representa una tendencia propia del nuevo capitalismo¹⁵.

5.2. Servicios de valorización potenciada

En esta clase de servicios se presentan dos modelos alternativos de valorización de acuerdo con la naturaleza del saber que se pone en juego en el acto de provisión del servicio. Así, se configura una variante en la que prevalece el conocimiento de tipo informacional (de carácter teórico, abstracto), y otro donde el componente estético/expresivo es el determinante. Los servicios de valorización potenciada pueden identificarse plenamente con alguna de estas variantes (los casos “puros”) o, por lo contrario, pueden constituir una combinación de ambas.

Los servicios informáticos son un buen ejemplo de la primera variante. El trabajo realizado en estas actividades implica en gran medida el acto de programar a partir de la escritura de código, tarea que demanda trabajadores que cuenten con competencias para el manejo de ciertos

¹⁵ Algunos autores asocian esta tendencia con la identificación de un modelo de negocios específico que, en algún momento histórico, adquiere un carácter dominante y ejemplificador sobre la economía en su conjunto. Ver al respecto los conceptos de McDonalizacion (Ritzer, 1993) o de Disneyzation (Bryman, 2009).

leguajes informáticos. Por esta razón, el trabajo informático, aunque se ve enfrentado a una tendencia a la estandarización de algunos de sus segmentos -como, por ejemplo, algunas soluciones a problemas frecuentes-, no puede ser completamente reducido a trabajo simple, porque es necesario poner en marcha capacidades que habiliten la comprensión del código con el cual se trabaja y que den coherencia al proceso de trabajo (Míguez, 2010). Además, estos trabajadores son de difícil sustitución gracias a que la mayoría de su conocimiento tiene un carácter tácito, incorporado a través de sus módulos de trabajo o de actividades desarrolladas durante el tiempo de ocio, y no necesariamente a través de la educación formal (Zuckerfeld, 2012). El trabajo informático constituye un ejemplo de valorización potenciada en el que la reflexividad informacional, basada sobre conocimientos teóricos, ocupa el lugar principal.

El caso puro de la segunda variante son los servicios culturales. En estos se despliega una reflexividad de tipo estético-expresiva y el carácter potenciado tiene que ver con el virtuosismo de la ejecución. Es el caso, por ejemplo, de los espectáculos de teatro o la música en vivo. En algunos casos existe un componente potenciado en la concepción (el guión en el caso del teatro o la partitura en la música clásica). En otros, como en el jazz, la ejecución está menos ligada a la concepción (componente codificado) y más a la improvisación (conocimientos tácitos). Entonces, si bien en la mayoría de los casos hay por detrás un bien informacional -el guión a reproducir, las canciones a interpretar, etc.-, la instancia de ejecución -el momento de la provisión del servicio- implica un saber-hacer de cierta complejidad que no puede ser plenamente codificado y que, por lo tanto, depende enteramente de las competencias ejecutivas de la persona que lleve adelante esa tarea.

Más allá de los casos puros, que son importantes desde lo conceptual, son los Servicios empresariales¹⁶ los que constituyen el rubro fundamental en los servicios de valorización potenciada. Esto tiene que ver tanto con su contribución al empleo y al valor agregado mundial como con sus características productivas, esto es, en tanto su provisión está sujeta a niveles relativamente altos de reflexividad. En efecto, en estos servicios, se verifica la doble transformación del nuevo capitalismo: el estrechamiento del vínculo ciencia-producción y la interpenetración economía-cultura.

La reflexividad en los servicios empresariales supone, por un lado, el manejo de información para operar en un entorno inestable, poner en

¹⁶ Esta categoría incluye a los servicios contables, de asesoramiento jurídico, tributario y financiero, de gestión de activos y seguros, de procesamiento de datos, de investigación y desarrollo, de publicidad, *marketing* e investigación de mercado, entre otros.

juego una capacidad interpretativa de tendencias de mercado, conductas de los consumidores, estrategias de la competencia, entre otras. A su vez, requieren de la participación activa de los clientes en su elaboración debido a que la calidad de los mismos viene ligada con un aumento en la personalización del servicio ofrecido (Miles et al, 1995; den Hertog, 2000). A estos servicios se los considera también como insumos estratégicos para el resto del sistema de producción, en tanto que sus principales usuarios son las industrias intensivas en conocimiento (Guerrieri y Meliciani, 2005; Miles et al, 1995; den Hertog, 2000). Por último, en estos casos, el desarrollo de los elementos simbólicos ocupa un lugar relevante para la diferenciación y posicionamiento del servicio en el mercado. Esto se verifica, sobre todo, en las actividades en las que el prestigio y la imagen se convierten en activos fundamentales.

Desde el punto de vista de la valorización, sin embargo, no es posible obviar que el nivel de heterogeneidad interna de este sector es muy significativo y creciente. Gereffi y Fernández-Stark (2010) clasifican este tipo de actividades según el grado de estandarización del trabajo que requieren. El primer grupo, "Information Technology Outsourcing", está compuesto por las actividades más estandarizadas (consultoría en TIC's, gestión de sistemas, gestión de infraestructura o redes); el segundo grupo "Business Process Outsourcing", lo componen actividades con requerimientos de trabajo y complejidad intermedia (contabilidad y finanzas, entrenamiento de personal, *marketing* y ventas); el nivel más elevado lo integran actividades relativas al "Knowledge Process Outsourcing" como inteligencia de mercado, consultoría o análisis de negocios¹⁷.

A su vez, algunos servicios empresariales se vieron fuertemente transformados con la difusión de los medios de producción de tipo electrónico-informático. Con la aparición y mejora de los paquetes de *software* de gestión y diseño, tienden a redefinirse las tareas asociadas con la provisión de esos servicios. Por ejemplo, en el caso de los servicios contables la parte de la labor que se ha automatizado es la referida al procesamiento de información, tarea que antes se desarrollaba de forma manual y que implicaba la utilización de un tipo de conocimiento

¹⁷ Shepherd y Pasadilla (2012) explican que en un primer momento las actividades mayormente subcontratadas eran las vinculadas con el grupo ITO, pero en la actualidad la tendencia es subcontratar actividades cada vez más intensivas en conocimiento (KPO). El motivo es que la búsqueda de reducción de costos ha dejado de ser lo determinante para las empresas, y el objetivo se ha trasladado a lograr acceder a personal más calificado del que pueden obtener en su propio país, pasando de una estrategia de reducción de costos a una estrategia de gestión del empleo.

que ahora se encuentra codificado en el *software*. Así, es la consulta y el acceso a los datos lo que se encuentra informatizado. De este modo, el uso de nuevos medios de producción simplifica los aspectos estandarizados de la tarea contable, al mismo tiempo que pone en primer plano el saber tácito del contador en tanto capacidad reflexiva de interpretación de un sistema de información de creciente complejidad.

En lo que refiere a los servicios sociales, a la comunidad y personales, su inclusión en la modalidad de valorización “potenciada” es más controversial. Es una categoría que contiene una enorme heterogeneidad. Históricamente se consideró a este tipo de servicios como marginales desde el punto de vista de la acumulación o, incluso, con un carácter improductivo (“un trabajo en el que no se invierte un capital sino en el que se gasta una renta”¹⁸). Sin embargo, en el marco de las transformaciones del nuevo capitalismo, estos servicios adquieren una nueva significación.

De acuerdo con Esping-Andersen (2000) este fenómeno, al menos en parte, es consecuencia de la entrada de las mujeres al mercado de trabajo. Los servicios personales compiten con el trabajo que las familias realizan al interior de los hogares. En las últimas décadas, éstas se vieron en la necesidad de tener que “comprar tiempo” en el mercado a través de la contratación de este tipo de servicios y de la adquisición de bienes de consumo duraderos. A su vez, de la mano del contenido cognitivo de la producción se incrementan los requerimientos de servicios de educación y formación profesional.

Por otra parte, se verifica un crecimiento de lo que Sassen (1999) llama servicios “adecuados a una mejor calidad de vida” como la fisioterapia, la psicoterapia, las lecciones de música o los restaurantes exóticos. Pero también se podrían agregar los servicios de cuidado personal (niños, enfermos, ancianos) o de entretenimiento en general. En la mayoría de los casos, el contenido informacional no es necesariamente alto. Tampoco el contenido estético. El carácter potenciado de estos servicios se vincula con su componente expresivo, con un acto de ejecución que exige la puesta en juego de la propia subjetividad del trabajador en función de la interacción y el contacto humano. Es lo que Hardt y Negri (2000) denominan “trabajo afectivo”.

6. Conclusiones

La línea divisoria en el debate sobre el papel de los servicios en la economía mundial se ubica en torno de la vigencia histórica del modelo clásico del cambio estructural.

¹⁸ Ver Virno (2003, pp.17-18).

En este trabajo desarrollamos la idea de que ese modelo de interpretación ya no se corresponde con la dinámica estructural del nuevo capitalismo. Por lo contrario, desde un punto de vista histórico, el elemento fundamental a considerar es la consolidación de un nuevo patrón mundial de acumulación que tiene como eje la polarización entre, por un lado, un elemento dominante (las actividades cuyo eje principal es la creación de nuevo conocimiento) y, por otro, un elemento subordinado (las actividades que se dirigen, en lo fundamental, a la reproducción de conocimiento existente). La nueva geografía económica mundial, esto es, la globalización, tiende a estructurarse en torno de esta división cognitiva del trabajo.

Estos elementos que históricamente estaban entrelazados, en el nuevo capitalismo tienden a desacoplarse técnica y espacialmente, aunque no económicamente. El elemento dominante es la innovación, pero entendida ya no como un elemento meramente tecnológico, sino también en su variante estético-expresiva. Lo que moviliza el nuevo capitalismo como núcleo de la creación de valor no es sólo una nueva potencia productiva de naturaleza electrónico-informática, sino también el componente propiamente emocional. Es sobre estas bases conceptuales que se puede afirmar la existencia de nuevas modalidades de valorización capitalista que no tienen un anclaje sectorial tan claro.

En este sentido, el dinamismo histórico de los servicios en la economía mundial durante las últimas décadas debe ser interpretado a la luz de su heterogeneidad interna y no como un bloque homogéneo. Desde nuestro punto de vista, la distinción fundamental radica en la naturaleza del trabajo que es puesto en juego en el momento de la provisión del servicio. Por un lado, aquellas actividades que suponen una ejecución de tipo virtuoso (valorización potenciada, en su doble modalidad informacional y estético-expresiva), tales como buena parte de los servicios culturales, informáticos y empresariales. Un papel más ambiguo juegan los servicios personales y sociales, en los que priman las tareas de interacción y contacto humano. Por otro lado se ubican las actividades que implican, en lo fundamental, la reproducción de saberes previamente codificados (valorización reducida) como los servicios de almacenamiento, transporte y comunicaciones, y los de comercio, restaurante y hoteles. Estos últimos, a su vez, pueden estar potenciados por complejas tareas de concepción de producto y desarrollo de marca. En el caso de las franquicias de las cadenas globales de consumo masivo esta división cognitiva del trabajo entre las tareas de concepción (complejas) y las de ejecución (simples) adquiere un carácter explícito.

En esta perspectiva, el abordaje del cambio estructural en el nuevo capitalismo supone, para un territorio particular, la producción y repro-

ducción de capacidades de innovación que le permitan movilizar su núcleo endógeno de acumulación desde las actividades de valorización reducida hacia las de valorización potenciada. Desligar este proceso de las rígidas determinaciones sectoriales del modelo clásico del cambio estructural representa un paso imprescindible para pensar alternativas que permitan romper el carácter subordinado que tienen nuestros países en la economía mundial.

Bibliografía

- Altenburg, T., Schmitz, H. y Stamm, A. (2008). Breakthrough? China's and India's transition from production to innovation. *World Development*, 36 (2), 325-344.
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial*. Madrid: Ed. Alianza.
- Bell, M., & Albu, M. (1999). Knowledge systems and technological dynamism in industrial clusters in developing countries. *World Development*, 27(9), 1715-1734.
- Bell, M., & Pavitt, K. (1995). The development of technological capabilities. En Irfan ul Haque (Ed.), *Trade and international competitiveness*. Economic Development Institute. Washington: The World Bank.
- Bocock, R. (1993). *El consume*. Madrid: Talasa Ediciones.
- Bryman, A. (2009). Disneyization of society. En Korczynski, M. y Macnodnal, L. (Eds.) *Service Work, Critical perspectives*. New York: Routledge.
- Castells, M. (1999). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura: La sociedad red*, Vol. 1. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Chesbrough, H. y Spohrer, J. (2006). A Research Manifesto for Services Science. *Communications of the ACM*, 49(7), July.
- Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A. y Vergara, S. (2005). Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina. En Cimoli, M. (Ed), *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL-BID.
- Clark, C. (1967 [1940]). *Las condiciones del progreso económico*. Madrid: Ed. Alianza.
- Dabat, A. (2004). Globalización, economía del conocimiento y nueva industria de exportación en México. *Problemas del Desarrollo*, 35(137), abril-junio.
- Dabat, A. (2009). Economía del conocimiento y capitalismo informático (o informacional). Notas sobre estructura, dinámica y perspectivas de desarrollo. En Dabat, A. y Rodríguez, J. (Coord.), *Globalización, conocimiento y desarrollo. Tomo I*. México: UNAM / Miguel Ángel Parrúa Editor.
- Dabat, A. y Rivera Ríos, M.A. (2004). Nuevo ciclo industrial mundial e inserción

- internacional de los países en desarrollo. En Dabat, A., Rivera Ríos, M.A. y Wilkie, J. *Globalización y Cambio Tecnológico*. México: U.G/UNAM/UCLA/Juan Pablos Editor.
- den Hertog, P. (2000). Knowledge-intensive business services as co-producer of innovation. *Internacional Journal of Innovation Management*, 4(4), diciembre.
- Dieaudié, P., Paulré, B., Vercellone, C. (2007). Introducción al capitalismo cognoscitivo. En Rivera Ríos, Miguel Ángel y Dabat, A. *Cambio histórico mundial, conocimiento y desarrollo. Una aproximación a la experiencia de México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Esping- Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Evangelista, R. y Savona, M. (2003). Innovation, employment, and skills in services. Firm and sectoral evidence. *Structural Change and Economic Dynamics*, 14, 449-474.
- Fajnzylber, F. (1983). *La industrialización trunca en América Latina*. México D. F: Centro Editor de América Latina.
- Furtado, C. (1964). *Desarrollo y subdesarrollo*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Garza, G. (2008). *Macroeconomía de los servicios en la Ciudad de México, 1960-2003*. México D.F: El Colegio de México.
- Gereffi, G. y Fernández-Stark, K. (2010). *The Offshore Services Global Value Chain*, Center on Globalization, Governance & Competitiveness. Duke University.
- Guerrieri, P. y Meliciani, V. (2005). Technology and internacional competitiveness: The interdependence between manufacturing and producer services. *Structural Change and Economic Dynamics*, 16(4), 489-502.
- Grönroos, C. y Ojasalo, K. (2004). Service productivity, Towards a conceptualization of the transformation of inputs into economic results in services. *Journal of Business Research*, 57, 414-423.
- Hardt, M. y Negri, A. (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Ed. Paidós.
- Hill, P. (1999). Tangibles, intangibles and services: a new taxonomy for the classification of output. *Canadian Journal of Economics*, 32(2).
- Hirschman, A. (1980). Auge y ocaso de la teoría económica del desarrollo. *El Trimestre Económico*, 47(4), 188. FCE.
- Kaldor, N. (1970). The case for regional policies. *Scottish Journal of Political Economy*, 17, 337-348.
- Kaplinsky, R. (2000). Globalization and Unequalization: What can Be Learned from Value Chain Analysis. En *The Journal of Development Studies*, 37(2), diciembre.
- Kaplinsky, R. (2006). Revisiting the Revisited Terms of Trade: Will China Make a Difference?. *World Development*, 34(6), 981-995.

- Kuznets, S. (1973). Modern economic growth: Findings and reflections. *The American Economic Review*, 63(3), 247-258.
- Lash, S. y Urry, J. (1998). *Economías de signo y espacio*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Lazzarato, M. (2006). *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires: Tinta Limón Ediciones.
- Míguez, P. (2010). *El trabajo inmaterial en la organización del trabajo. Un estudio de caso sobre los trabajadores informáticos en Argentina*. Tesis doctoral Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- Miles, I., Kastrinos, N., Flanagan, K., Bilderbeek, R., den Hertog, P., Huntink, W. y Bouman, M. (1995). Knowledge-Intensive Business Services: Users, Carriers and Sources of Innovation. European Innovation Monitoring System (EIMS). *EIMS Publication*, 15, Luxemburgo.
- Nochteff, H. (2000). ¿Del industrialismo al posindustrialismo?: las desigualdades entre economías. Observaciones preliminares. **Realidad Económica**, 172, 28-50. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Nooteboom, B. (2000). *Learning and innovation in organizations and economics*. New York: Oxford University Press.
- Ocampo, J.A. (2011). Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva. *Revista de la CEPAL*, 104, agosto.
- Ordóñez, S. (2009). La crisis global actual y el sector electrónico-informático. En *Problemas del Desarrollo*, 40(148).
- Power, D. y Scott, A. (2004). *Cultural industries and the production of culture*. London and New York: Routledge.
- Prebisch, R. (1981). *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rivera Ríos, M.A. (2005). *Capitalismo informático, cambio tecnológico y desarrollo nacional*. Mexico DF : Casa Juan Pablos Editor.
- Ritzer, G. (1993). *The McDonalizacion of Society*. Thousand Oaks, CA, Pine Forge.
- Sassen, S. (1998). Ciudades en la economía global: enfoques teóricos y metodológicos. *Revista Eure*, XXIV(71), 5-25, Santiago de Chile.
- Sassen, S. (1999). *La ciudad global*. Buenos Aires: Ed. Eudeba.
- Sassen, S. (2003). Localizando ciudades en circuitos globales. *Revista Eure*, XXIX(88), 5-27. Santiago de Chile.
- Shepherd, B. y Pasadilla, G. (2012). *Services as a New Engine of Growth for ASEAN, the People's Republic of China, and India*. En ADBI Working Paper, 349. Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Sztulwark, S. (2005). *El estructuralismo Latinoamericano*. Buenos Aires: Prometeo/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Sztulwark, S., Míguez, P. y Juncal, S. (2011). *Conocimiento y valorización en el capitalismo industrial*. En *Revista de Historia de la industria, los servicios y*

las empresas en América Latina, 5(9) segundo semestre de 2011, Buenos Aires, Argentina.

- Sztulwark, S. y Míguez, P. (2012). Conocimiento y valorización en el nuevo capitalismo. **Realidad Económica**, 270. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Tether, B. S. & Metcalfe, J. S. (2002). *Services & Systems of Innovation*. Centre for Research on Innovation and Competition (CRIC). University of Manchester.
- UNCTAD (2003). *La Acumulación de Capital, el Crecimiento Económico y el Cambio Estructural*. Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2003. United Nations Publications.
- UNIDO (2010). *Structural Change in the World Economy: Main Features and Trend*. Research and Statistics Branch Staff Working Paper 24/2009.
- Vercellone, C. (2011). *Capitalismo cognitivo. Renta, saber y valor en la época posfordista*. Buenos Aires: Prometeo.
- Virno, P. (2003). *Gramática de la multitud*. Buenos Aires: Ed. Colihue.
- Walker, R. (1985). Is there a service economy? The changing capitalist division of labor. *Science & Society*, XLIX(1), 42-83, Spring.
- Zuckerfeld, M. (2012). *Obreros de los bits. Una introducción al trabajo informacional y el sector información*. Florencio Varela, Argentina: Editorial Universidad Jauretche.

Planificación territorial y acumulación capitalista.

Vínculos entre modelos de acumulación y políticas de planificación del territorio argentino 1955-2014

*Gastón Walter Cirio**

El trabajo aborda las relaciones entre políticas de planificación territorial en la Argentina y los modelos de acumulación en los cuales éstas han sido y son desplegadas. Se presentan apuntes teóricos sobre los conceptos de espacio-territorio y planificación territorial; sobre el Estado y las especificidades de la dimensión territorial de las políticas; y sobre los conceptos de régimen y modelo de acumulación. Se describen las características de los distintos modelos de acumulación en la Argentina y las políticas de planificación territorial ensayadas en el período 1955-2014. Asimismo, el artículo señala diferencias y lineamientos comunes que este tipo de políticas presentan en los diferentes modelos de acumulación. Finalmente el autor presenta, en el marco del debate contemporáneo sobre planificación territorial, argumentos orientados a evaluar críticamente estas políticas a partir de sus imbricaciones con las funciones estatales capitalistas.

Palabras clave: Planificación - Territorio – Estado – Acumulación - Modelo

* Prof. y Lic. en Geografía, Universidad Nacional de La Plata. Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Doctorando en Geografía. Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS). Centro de Historia Argentina y Americana (CHAYa), Centro de Investigaciones Geográficas (CIG). Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE). Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Profesor Cátedra Metodología y técnicas de la investigación geográfica y Seminario Instrumentos y técnicas de la planificación territorial, FaHCE, UNLP. Miembro del Groupe De Recherche International "International Network of Territorial Intelligence" (GDRI-INTI) coordinado por el Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS), Francia. Miembro de Equipo TAG en IdIHCS UNLP – CONICET. gastoncirio@gmail.com

Territorial planning and capitalist accumulation. Links between models of accumulation and planning policies in the Argentine territory. 1955 to 2014

This paper addresses the relationship between territorial planning policies in Argentina and the accumulation models in which these have been and are unfolded. Theoretical notes are presented on the concepts of space and territory and territorial planning; on the state and the specifics of the territorial dimension of policies; and on the concepts of system and model of accumulation. The characteristics of the various accumulation models in Argentina and the regional planning policies tested in the period 1955-2014 are described. Also, this article points out the differences and common guidelines that such policies have in the different accumulation models. Finally the author presents, in the context of the contemporary debate on territorial planning, arguments aimed to critically evaluate these policies from the point of view of its interweaving with the capitalist state functions.

Key words: Planning - Territory - State - Accumulation - Model

Fecha de recepción: agosto de 2014

Fecha de aceptación: septiembre de 2014

Introducción

En el presente artículo procuraremos abordar algunas dimensiones socioeconómicas y políticas de la Argentina, en el marco de las cuales se expresan las especificidades de las políticas de planificación del territorio. El objetivo que orienta el desarrollo del trabajo es el de indagar en las relaciones existentes entre las políticas de planificación territorial en la Argentina y las características económicas y políticas de las diversas etapas históricas en las cuales han sido y son desplegadas. Al respecto, la perspectiva que asumimos en este trabajo considera, coincidiendo con Clichevsky y Rofman (1989) que *“la planificación territorial es una actividad político – académica prospectiva que ha tenido fuertes vínculos con los modelos de desarrollo vigentes al momento de su formulación e implementación, lo que implica reconocer que hay estrechos vasos comunicantes entre los objetivos globales que se pretenden imponer a la sociedad por los sectores dominantes en cada coyuntura histórica y la normativa espacial que acompaña a los respectivos estilos de desarrollo”* (Clichevsky y Rofman, 1989:61). Esta perspectiva nos brinda una hipótesis de trabajo que sirve como punto de partida para la indagación propuesta. Dos aclaraciones preliminares resultan necesarias. Por un lado, las menciones un tanto ambiguas, en términos empíricos y metodológicos, que los autores realizan acerca de *“los modelos de desarrollo”* y *“estilos de desarrollo”* no parecen ser las herramientas conceptuales ideales para abordar el problema de estudio. En ese sentido, proponemos el análisis de las distintas etapas históricas mediante los conceptos de *régimen de acumulación y modelo de acumulación* (Basualdo, 2007; Varesi, 2012) los cuales, entendemos, pueden ser herramientas analíticas más pertinentes a los fines propuestos en este trabajo. Por otro lado, la hipótesis propuesta sugiere en alguna medida cierta linealidad y correlación directa entre la planificación del territorio -incluyendo los principios teórico-paradigmáticos que asume- y las relaciones político-económicas que las contienen. Por lo contrario, postulamos *a priori* que si bien existen relaciones vinculantes entre ambas, éstas son sumamente complejas y están mediadas por diversos factores, destacando entre los fundamentales las propias dinámicas académicas de la planificación territorial como campo de conocimiento y las inercias institucionales en los ámbitos y sujetos que diseñan y ejecutan las políticas de planificación territorial.

Para intentar cumplir con el objetivo central de este artículo, organizaremos los argumentos en tres apartados. En primer lugar (1) expon-dremos algunas premisas necesarias para contextualizar el instrumental conceptual que pondremos en juego, ofreciendo algunos breves lineamientos sobre (a) Las nociones de espacio - territorio y las con-

cepciones de la planificación territorial, (b) acerca del Estado y las especificidades de la dimensión territorial de las políticas en el contexto argentino y latinoamericano, (c) sobre los conceptos de régimen y modelo de acumulación y sus dimensiones. En segundo lugar, (2) describiremos y analizaremos las características específicas de los distintos regímenes y modelos de acumulación en la Argentina y las políticas de planificación territorial desplegadas. Para ello daremos cuenta brevemente del escenario previo a 1976, para luego abordar el período 1976-2014. Por último, ensayaremos algunas líneas de reflexión en torno de las conclusiones obtenidas a lo largo del trabajo.

1. Algunas premisas y precisiones conceptuales

1.a. Breves notas sobre los conceptos de espacio, territorio y planificación territorial

Espacio y territorio son dos conceptos polisémicos con alcances teóricos disímiles pero estrechamente vinculados, con una amplia tradición en las ciencias sociales¹. La concepción del espacio² como una dimensión de la totalidad social desde una perspectiva histórica y dialéctica nutre el debate actual sobre el espacio y territorio, constituyendo el enfoque que asumiremos en este trabajo. En este marco materialista e histórico del espacio como una dimensión de la totalidad social. “...el espacio es entendido como una instancia o una estructura social integrante de la totalidad social, y como tal toma un carácter de estructura subordinante-subordinada, es productor y producido.” (Hiernaux y Lindón, 1993:92).

En esta tradición se inscribe la construcción intelectual de Milton Santos quien a partir de su *teoría social crítica del espacio*, propone pensar el espacio como un híbrido que participa igualmente de la condición de lo social y de lo físico. En efecto, objetos y acciones, materialidad y acontecimiento, resultan inseparables y constituyen la naturaleza social, histórica y dinámica del espacio. Así, “*El espacio está formado por un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de*

¹ Especialmente en geografía, en su vertiente más vinculada con el estudio social y humanista

² En términos generales, siguiendo a Hiernaux y Lindón (1993) se pueden establecer tres grandes formas de concebir el espacio en las conceptualizaciones predominantes en las ciencias sociales: a) espacio como continente o receptáculo, b) el espacio como reflejo de las relaciones sociales y c) el espacio como una instancia o dimensión de la totalidad social, compleja histórica y dialéctica. Por su parte, Tobio (2011) coincidiendo con estas tres grandes tradiciones, agrega una cuarta posibilidad al hablar de una concepción del espacio como el espacio de las subjetividades (d), abordado desde una perspectiva fenomenológica.

sistemas de objetos y sistemas de acciones no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia. De un lado, los sistemas de objetos condicionan la forma como se dan las acciones y, de otro lado, los sistemas de acción llevan a la creación de objetos nuevos o se realizan sobre objetos preexistentes. Es así que el espacio encuentra su dinámica y se transforma” (Santos, M. 1996:51-52).

Al inicio de este apartado advertíamos acerca de la polisemia de dos conceptos -espacio y territorio- fuertemente vinculados pero, a menudo, confundidos o abordados con vaguedad. Tradicionalmente en las ciencias sociales en general, y en la geografía en particular, se ha relacionado al territorio de una manera subordinada al espacio. En este sentido, el territorio ha constituido, para algunas tradiciones, un concepto referido a una porción del espacio caracterizada por su uso y ocupación social. Al mismo tiempo, la idea de territorio reconoce también una fuerte tradición vinculada con la compartimentación del espacio en función de relaciones de poder. En este sentido, el territorio aparece como un segmento de la superficie terrestre asociada con jurisdicciones -generalmente estatales- en los cuales se ejercen relaciones de poder asociadas con naciones y estados (Tobio 2011). En un sentido estricto, Santos y Silveira (2001) plantean que el territorio es un nombre político para el espacio de un país. Sin embargo, el territorio en Santos (1996) puede concebirse como una categoría que cristaliza diversidad de territorialidades en constante tensión, como una dimensión material del espacio, dando lugar a la conformación de *lugares*, segmentos de territorio siendo usado. Como señala Silveira (2011) el uso del territorio es el eje central del análisis social, el territorio usado y siendo usado. “*En ese proceso la acción contiene en su intencionalidad una idea de futuro y el territorio se vuelve un híbrido de pasado, presente y futuro, materialidad y acción”* (Silveira, 2011:4). En este marco, el territorio usado, el espacio geográfico y el espacio banal (Santos, 1996) son concebidos como sinónimos.

El territorio asume así un interesante matiz político, en el sentido de constituir un fragmento espacial socialmente transformado, capaz de constituir una unidad analítica para el desarrollo de políticas orientadas a delimitaciones espaciales concretas y a grupos poblacionales asociados con esos recortes. En este contexto el territorio es dual, al ser producto y proceso de las relaciones sociales, recuperando la dialéctica espacial, siendo contenedor de procesos políticos, pero al mismo tiempo, presentando singularidades que afectan activamente a dichos procesos. (Rodríguez y Di Virgilio, 2011). El territorio, constituye por tanto, un concepto que incorpora la historicidad, las relaciones de poder multiescalares y las pugnas entre actores por la apropiación y ocupación

del espacio, en tanto sistema híbrido y dinámico de materialidad y acción.

Por su parte, la planificación territorial³ constituye un concepto sumamente complejo que adquiere diversos alcances y acepciones de acuerdo con los enfoques teóricos, y especialmente, en relación con los períodos históricos a los que refiera. Estas concepciones de la planificación territorial oscilan entre considerarla una herramienta al servicio del capital, responsable de la exacerbación de las disparidades sociales en los países subdesarrollados (Santos, 1979) por un lado, y considerarla como una aproximación integrada a la valoración del territorio, desde una perspectiva de optimización de sus aptitudes para el desarrollo de la actividad humana con minimización de impactos ambientales y sociales. (Farinós Dasí, 2000) por otro.

En estas dos concepciones contrapuestas se pueden observar las dos grandes corrientes de pensamiento en planificación territorial latinoamericana que reconoce y desarrolla Coraggio (1994) como principales. Por un lado, distintas propuestas de planificación pueden enmarcarse en una *corriente neoclasicista*, de base economicista y fisicalista, en la cual se asume que la sociedad debe ser un todo armónico donde las problemáticas “*patológicas*” deben ser eliminadas mediante la reinstauración de mecanismos de mercado en la búsqueda de un óptimo social.

Por otra parte, la otra gran corriente de pensamiento es la *corriente crítica*, nutrida por el pensamiento marxista, que redefine la problemática territorial al considerar que las contradicciones y los conflictos sociales no son situaciones patológicas a modificar, sino que son parte constitutiva del mismo sistema. En esta corriente, en la que inscribimos la perspectiva asumida en este artículo, reconocemos dos dimensiones constitutivas que se articulan: la inscripción de la planificación territorial en el marco de una pugna teórico-ideológica en la cual es necesario definir sus alcances, sus características y formas de realización. Y la inscripción de estas políticas en relación con un contexto de proyectos político – sociales también en pugna. Planteadas estas dos grandes corrientes, se hace evidente que no hay definición apriorística respecto de lo que es la planificación territorial y por lo tanto coincidimos con la propuesta de una diversidad de planificaciones posibles (Coraggio, 1994).

La planificación territorial constituye, por tanto, un concepto que involucra un amplio abanico de políticas de distintas escalas y especificidades que incorporan -al menos potencialmente- posibilidades antagóni-

³ La terminología de Planificación Territorial, más extendida en Latinoamérica, es asimilable en cuanto a sus alcances teórico-conceptuales con las nociones de ordenamiento territorial u ordenación territorial presentes en la bibliografía española y en diferentes traducciones de la literatura anglosajona.

cas, conformando una arena para la lucha política, la particular combinación de actores que dominen los proyectos en pugna serán quienes doten de contenido específico y sentido político-ideológico a la planificación territorial, orientando su implementación. “*Al ser la planificación una modalidad de socialización, y no un procedimiento abstracto de racionalidad humana, la discusión sobre la misma estará contextualizada por la pugna fundamental entre diversas fuerzas sociales y sus proyectos respectivos, así como por la relación existente entre Estado y sociedad.*” (Coraggio 1994:193). La planificación territorial no es, entonces, un ente material ni una estrategia de organización, sino un proceso social.

1.b. El Estado y la dimensión territorial de las políticas

De acuerdo con O'Donnell (1978) podemos plantear que el Estado es un aspecto de relaciones sociales que se objetiva en el derecho y las instituciones “*públicas*”, estableciendo que la verdadera imbricación del Estado es con esas instituciones, y sólo a partir de ellas con los sujetos sociales, siendo el Estado una instancia más general que esos sujetos. Para el autor, el fundamento y referente del Estado no pueden ser ni la sociedad, ni el Estado cosificado en sus instituciones, sino que son las mediaciones, en tanto modalidades de constitución de sujetos colectivos en las que suelen anclarse solidaridades de un nivel de generalidad correspondiente al del Estado. (O'Donnell, 1978).

En ese marco, el Estado capitalista no respalda directamente a la clase capitalista porque se constituye ante esta clase como una fuerza exterior con racionalidad ajena. El Estado capitalista es entonces garante de las relaciones y no de los actores concretos. El Estado capitalista, pues “*...no es directamente el Estado “de” los capitalistas ni, (...) suele ser vivido como tal por ellos*” (O'Donnell, 1978:10). Esa apariencia de exterioridad, señala O'Donnell, se funda sobre el encubrimiento de la dominación que subyace las relaciones capitalistas de producción, determinando que el Estado sólo aparezca (como institución) cuando se lo invoca para respaldarlas.

Para O'Donnell, la *ciudadanía* es la modalidad más abstracta de mediación entre Estado y sociedad, en tanto funciona como fundamento y oculta las relaciones de dominación en apariencia de igualdad. Otra mediación que destaca el autor, se da en la idea de *nación*, que constituye un colectivo solidario, un “*nosotros*” que está por encima de las necesidades e intereses de grupos, y que sirve al Estado para invocar intereses que puedan estar en contra de la voluntad de los sujetos, e incluso de segmentos de las clases dominantes. Asimismo, O'Donnell destaca otra forma de mediación significativa encarnada en el *pueblo*, o

lo *popular*. En este marco, el acogimiento por parte del Estado de demandas de los relativamente *desposeídos*, en un marco de las estructuras de la sociedad capitalista, facilita la reproducción de esos grupos en tanto clases subordinadas, permitiendo al Estado ejercer su función de garante de las relaciones sociales. En ese sentido, “*el Estado capitalista sólo puede ser realmente un Estado popular en circunstancias históricas muy especiales y de corta duración. Ese Estado no puede dejar de ser lo que está determinado por su realidad profunda: emanación, garante y organizador de una relación de dominación que sesga estructuralmente lo que sus momentos objetivados, derecho e instituciones, reactivan sobre la sociedad.*” (O’Donnell, 1978:29)

A partir de lo expuesto podemos considerar que el Estado, en tanto garante y mediador de las relaciones capitalistas, sigue siendo el fundamental -pero no único- agente de transformación en el territorio. Por tanto, las políticas de planificación territorial desplegadas tienen siempre al Estado, por acción u omisión, como el actor central del proceso, subordinando a otros actores con distintos grados de autonomía,

Por último, cabe mencionar dos premisas básicas. En primer lugar, es necesario considerar que dada la definición conceptual que hemos expuesto de lo que consideramos “territorial”, en sentido estricto toda política de planificación por parte del Estado tiene una dimensión y un impacto en el territorio. Así, consideraremos como política de planificación territorial aquellas que incorporan explícitamente la dimensión espacial como eje central en sus formulaciones, aun a partir de concepciones territoriales diversas y alcances espaciales disímiles⁴.

En segundo lugar, debemos considerar el rol de este tipo de políticas en el contexto político argentino. Tal como plantea De Mattos (1993) América latina en general y la Argentina en particular se ha caracterizado tradicionalmente por la *obstinada marginalidad de sus políticas territoriales*. En este sentido, las políticas de planificación territorial han tenido históricamente un rol subordinado a las políticas sectoriales, siendo esta persistente marginalidad el resultado de la dependencia de la dimensión específicamente territorial con respecto de las dimensiones económicas predominantes en las políticas de Estado. No obstante, diversas experiencias con distintos niveles de concreción, conforman un rico repertorio de planificación territorial en la Argentina que

⁴ Pensemos, por ejemplo, que políticas de planificación urbana, planes estratégicos locales, políticas de desarrollo regional, promoción de polos de desarrollo, promoción industrial selectiva, planificación estratégica territorial nacional, presentan escalas muy variadas y connotaciones teórico-metodológicas diversas. Sin embargo todas estas políticas tienen en común la dimensión espacial explícita y diferencial que asumen, siendo consideradas en el marco de lo que denominamos planificación territorial.

intentaremos analizar. A pesar de la mencionada marginalidad el escenario parecería revertirse en años recientes, aún de manera limitada, en favor de un mayor interés por la generación de políticas públicas que tienen una perspectiva planificadora con el territorio como eje central.

1.c. De los conceptos de régimen y modelo de acumulación

Con el objeto de desentrañar las relaciones posibles entre las políticas de planificación territorial y los contextos político-económicos y sociales que las contienen (y conforman), abordaremos los conceptos de *régimen o patrón de acumulación* y *modelo de acumulación*. Utilizar estas herramientas conceptuales nos permitirá abordar una periodización de la historia argentina reciente pertinente a los fines propuestos en este trabajo.

De acuerdo con Basualdo (2007), el concepto de *régimen o patrón de acumulación* sería una categoría sintética que permitiría diferenciar los distintos comportamientos económicos que se suceden en el tiempo aludiendo a la "(...) articulación de un determinado funcionamiento de las *variables económicas*, vinculado con una definida *estructura económica*, una peculiar *forma de Estado* y las *luchas entre los bloques sociales existentes*"⁵ (Basualdo, 2007:6). La regularidad y el orden de prelación en las variables económicas son determinantes, según el autor, para la identificación de un régimen de acumulación concreto.

Por su parte, Varesi (2012) reconociendo las articulaciones con el concepto de *régimen*, define al *modelo de acumulación* a través de tres núcleos conceptuales constitutivos: las políticas económicas, las variables económicas y las fracciones de clase, observando el cambio en sus relaciones de fuerza. Esta conceptualización resulta especialmente útil a los fines de nuestro análisis, con el objeto de no sesgar y limitar la reflexión en torno de un proyecto político concreto, sino poder pensar las características estructurales y las inercias que se presentan en la conformación de las políticas territoriales. Al respecto el autor señala "*Es justamente la relevancia de las variables económico-estructurales lo que nos impide asimilar el modelo de acumulación a la acción estatal o al proyecto político que la conduce. Así las políticas constituyen no la totalidad del modelo sino un elemento central junto a otros dos: las variables económicas y las fracciones de clase*". (Varesi, 2012: 36). Asimismo, señala que mientras que la idea de régimen alude a recortes espaciales y temporales amplios, el concepto de modelo de acumulación remite a recortes temporales más cortos y alcances espaciales específicos. De esta manera, habría un mayor grado de especificidad y menor nivel de abstracción en la noción de modelo de acumulación,

⁵ Cursiva en el original.

siendo posible identificar diversos modelos de acumulación en el marco de un régimen o patrón de acumulación que los contiene. En síntesis el autor define el concepto de *modelo de acumulación* como “un recorte espacio-temporal del proceso de reproducción ampliada del capital en el cual se observa un conjunto de relaciones sociales regulares que interactúan de modo relativamente coherente entre sí durante un período determinado, relaciones ligadas a tres núcleos constitutivos fundamentales: las políticas económicas, las variables económicas y las fracciones de clases. A su vez un modelo se diferencia de otro por el distinto orden de prelación de las relaciones y variables que aparecen como relevantes y características del modelo de acumulación en estudio.” (Varesi, 2012: 54)

Es en este contexto de ideas que, a continuación, analizaremos sucintamente los rasgos distintivos de los regímenes y modelos de acumulación en la Argentina y abordaremos las políticas territoriales con ellos asociadas.

2. Lineamientos básicos sobre regímenes, modelos y planificación.

A continuación desarrollaremos de manera sintética y esquemática algunas variables fundamentales de los distintos regímenes y modelos de acumulación, así como de las principales líneas de planificación territorial desplegadas. La descripción no pretende ser exhaustiva, sino que está orientada a plantear un marco general que nos permite realizar algunas vinculaciones posibles entre ambas variables.

2.1. Planificación regional y crisis desarrollista (1955 – 1976)

El régimen de acumulación vigente en la Argentina a partir del período iniciado con el golpe de Estado en 1955, puede considerarse como un régimen de acumulación basado sobre un proceso de profundización del modelo sustitutivo de importaciones (ISI) que daría lugar a un modelo de acumulación “desarrollista” encarnado principalmente en los gobiernos de Frondizi – Guido (1958-1962).

En este contexto, Basualdo (2006) señala que una vez culminada la integración de la industria pesada a la estructura económica local se inició la década de crecimiento económico e industrial más acentuado e ininterrumpido de la historia argentina. Así, entre 1963 y 1974 el PIB se expandió un 54%, que es equivalente a una tasa de crecimiento anual acumulativa del 5,8%. Más acentuado aún fue el aumento del PIB per

cápita al llegar al 82%, lo que supone una tasa de crecimiento anual acumulativa del 6% (Basualdo, 2006:123)

Sin embargo, en el marco de este régimen, el crecimiento económico y el proceso sustitutivo encontrarían rápidamente sus límites estructurales. Dadas las peculiaridades de la *Estructura Productiva Desequilibrada* propia de la Argentina, Diamand (1972) percibió que por la manera en que se definía la política económica en general y la cambiaria en particular, el comportamiento económico resultaba cíclico a modo de “péndulo”. Durante la expansión de la economía las divisas obtenidas por el sector más competitivo no alcanzaban a financiar las importaciones requeridas por las manufacturas. La solución a la que se recurría en este caso era la devaluación, que al encarecer los productos de la canasta familiar y estar acompañada por una restricción monetaria y fiscal, generaba una transferencia de ingresos cuya consecuencia era el inicio de un proceso recesivo, que permitía volver a alcanzar el equilibrio en el balance de pagos. Diamand explicaba de esta manera las recurrentes crisis económicas del país a partir de 1952. Consideraba, a su vez, que la devaluación luego de cada crisis era un paso necesario, pero que tal como fueron realizadas, sólo sirvieron para frenar las importaciones. Esto generaba que una vez pasado el primer efecto reequilibrante, el ciclo expansión – recesión volvía a aparecer. En la Argentina, el modelo sustitutivo hacia finales de la década de 1960 y durante 1970 comenzó a mostrar signos de agotamiento, no sólo por la imposibilidad de “sustituir todo” con escalas de producción inadecuadas en muchos casos, sino porque además dio origen a los procesos de “stop and go” que implicaban luego de algún período de fuerte crecimiento económico una crisis generalmente originada en estrangulamientos del balance de pagos externos que acarrearía recesión e inflación por la devaluación inevitable de la moneda doméstica. A este estrangulamiento recurrente del balance de pagos Marcelo Diamand (1973) lo denominó *restricción externa*.

Por su parte, Portantiero (1973) ofrece una línea interpretativa interesante para pensar la crisis final del régimen que nos ocupa, complementando la perspectiva económica expuesta. Así, el autor considera que las fuerzas políticas en pugna son resultado de un proceso de arrastre que se remonta a los inicios del agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, a mediados de la década de los ‘50. En efecto, señala, a partir de la década de los ‘60 culmina un proceso de monopolización de los sectores fundamentales de la economía y de creciente control de las actividades productivas y financieras por parte del capital extranjero. *“Dicho proceso instala como fracción de clase predominante en el interior de los grupos propietarios a la gran burguesía industrial, financiera y comercial monopolista, extranjera o asociada con el*

capital extranjero, desplazando de su predominio tradicional a la gran burguesía agraria.” (Portantiero, 1973: 2)

A partir de esta característica, la contradicción principal en la Argentina se establece por el antagonismo entre dos campos de interés, dos alianzas de clase, lideradas respectivamente por el capital imperialista enraizado en la estructura productiva y por la fracción del proletariado directamente explotada por él. Esta contradicción entre burguesía monopolista y proletariado industrial, en el espacio de la fábrica dominada por el capital imperialista, constituiría -claramente desde los años '60- el “nudo estructural” de la sociedad, el terreno de constitución de las principales fuerzas en pugna (Portantiero, 1973). A su vez, el autor caracteriza a esta situación como una situación de “*empate hegemónico*” fase en la cual no habría, desde 1955, una “*correspondencia entre dominación económica y hegemonía política, en el marco de un escenario de crisis orgánica*” (Portantiero, 1973: 7), dando lugar en junio de 1966 al golpe de Estado que interpreta como un decidido intento de la fracción dominante en el campo económico para convertir a su favor la crisis orgánica, transformando su predominio en hegemonía. Sobre esta etapa Portantiero señala: “*Si desde la perspectiva de los asalariados el plan monopolista trae apareada una política de shock que desde sus primeros tramos rebaja brutalmente sus ingresos reales, en el interior de las clases dominantes la hegemonía de la fracción monopolista en la Argentina 1966 supuso una transferencia en la distribución de la plusvalía en perjuicio de la burguesía pequeña y mediana y de la llamada “oligarquía agropecuaria”, proceso al que se superpuso un flujo constante de ingresos en favor del Litoral en detrimento del Interior. Una política de tal modo agresiva, que busca quebrar una situación de “empate”, no puede desatarse sino a través del respaldo de la violencia desnuda, montada sobre una estructura vertical, autoritaria del Estado* (Portantiero, 1973: 13)⁶.

Ahora bien, la situación de crisis al interior de los bloques dominantes, y el intento de clausurar el juego político con el golpe de 1966 fracasarían en 1969 cuando la situación de crisis da lugar a una “situación revolucionaria” ilustrada por el Cordobazo del 29 de mayo de dicho año. En el marco de una profunda crisis hegemónica, una crisis estructural del modelo sustitutivo, y un recrudecimiento de la conflictividad social tendiente a la radicalización con fuertes componentes socialistas, el proceso social en la Argentina derivaría en la clausura del régimen con el golpe de Estado perpetrado en 1976.

En el marco del contexto expuesto, el período va a estar caracterizado por una mayor intervención del Estado en la planificación del territorio,

⁶ Comillas en el original

en relación con los períodos precedentes. Tal como plantea Coraggio (1994), la planificación comienza a institucionalizarse en gran escala en América latina bajo el paradigma desarrollista cepalino y el modelo sustitutivo de importaciones. En ese marco, en la Argentina se desarrollan los instrumentos de planificación regional, con la incorporación de modelos de polos de desarrollo. Sin embargo, este renovado interés por la planificación resulta más formal que concreto, con amplias ausencias de acciones planificadoras instrumentadas en el territorio en tanto marcos regulatorios generales; el Estado despliega solamente una serie de políticas explícitas o implícitas de fomento o desaliento de actividades productivas, especialmente orientadas a las industrias pesadas y semipesadas (Clichevsky y Rofman, 1989). Un rápido repaso por iniciativas del período con bajo o nulo nivel de concreción, nos llevan a mencionar el Plan de Desarrollo Nacional 1965-1969 formulado durante el breve período de reformismo democrático (1963-1966), el Sistema Nacional de Planeamiento⁷ en 1967, el Organismo de Región Metropolitana dependiente del Consejo Nacional de Desarrollo CONADE en el mismo año, y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971-1975. Aun con sus matices, dichas iniciativas constituyen un arsenal de programas de planificación tendientes a buscar un desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, apuntando al desequilibrio espacial en la distribución de la población, producción y riqueza como factores estructurales que impiden el desarrollo, y que, por ende, hay que modificar. Aun con iniciativas relativamente novedosas para la época, con críticas a los libros plan y el inicio de la conceptualización de la planificación como proceso, las experiencias desarrolladas no logran superar las dificultades comunes a la planificación territorial en la Argentina: escasa o nula participación de la comunidad, visión del espacio como objeto autónomo de la sociedad, intervención fiscalista mediante inversión en infraestructura y bajo nivel de concreción, entre otras. A pesar de estas limitaciones, dichas iniciativas orientadas a promover polos regionales para la industrialización resultan coherentes con los lineamientos generales de la acumulación capitalista que se despliegan en el marco de este modelo.

En este mismo período, pero en escala local, la planificación urbana se centra sobre preocupaciones de control del crecimiento rápido y desordenado de la población, privilegiando concepciones racionalistas y funcionalistas. Así, la planificación urbana, desde esta concepción, se centra sobre instrumentos reguladores y normativos de visión tecnocrática y espacialista (Reese, 2006). Los planes reguladores y códigos, desarrollados en esta época, constituyen un modelo físico idealizado

⁷ Ley 16.964, bajo el gobierno militar de Onganía.

para minimizar las problemáticas existentes y las posibles emergentes. Se trata de planificaciones más formales que reales que, aun incorporando análisis sofisticados y sistémicos, no abandonan la visión positivista de las ciencias (y por ende de la intervención en el territorio) que redundan en planificaciones reduccionistas de bajo impacto real en el territorio. Dichas planificaciones presentan un sesgo común: la idea de ordenar el crecimiento urbano impulsado por las migraciones rural-urbanas y el crecimiento industrial de las grandes urbes.

2.2. Planificación por regulación-omisión en el régimen neoliberal (1976-1989)

Tras la breve etapa democrática 1973-1976, el período iniciado con el golpe de Estado de 1976 puede caracterizarse como el del inicio de un *régimen neoliberal de acumulación*, en el cual, de manera esquemática podemos reconocer la conformación de dos modelos de acumulación claramente diferenciables: el *modelo liberal corporativo* (1976-1983) y el *modelo de convertibilidad* (1989-2001), siendo que durante el período de gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989) no se llegarían a conformar rasgos distintivos para la conformación de un modelo específico de acumulación.

El modelo liberal estaría caracterizado, siguiendo a Castellani (2009) por seis rasgos fundamentales que lo distingue del modelo precedente: a) modificación en el eje de valorización del capital, que se desplazó desde el sector industrial hacia el financiero; b) inusitado proceso de centralización del capital, que se manifestó en el crecimiento y diversificación de los grupos locales y conglomerados extranjeros; c) transformación regresiva y heterogénea del aparato industrial, que implicó una importante reducción del producto sectorial y un aumento del grado de concentración de la producción; d) consolidación de una estructura de distribución de los ingresos profundamente regresiva, e) existencia de una crisis externa y fiscal sin precedentes, derivada, entre otras razones, del alto nivel de endeudamiento público, de la estatización de los pasivos privados y de un persistente proceso de “fuga” de activos líquidos; y f) transferencia de cuantiosos recursos públicos al capital concentrado local. A pesar de estas profundas transformaciones inspiradas en las corrientes liberales y ortodoxas del pensamiento económico, con un fuerte impacto en la economía y sociedad, las políticas desarrolladas durante este modelo resultarían en apariencia contradictorias, dando un perfil no estrictamente liberal a la intervención. Esto daría lugar a un alto grado de ambigüedad en las políticas implementadas, que incluyeron medidas orientadas a disminuir el peso del aparato estatal en la economía con otras que suponían una importante intervención económica,

entre las que destacan: planes de obras públicas, promoción industrial, la ampliación del complejo militar-industrial, etc. Tal como señala la autora, esta aparente contradicción resultó completamente funcional a los intereses materiales y políticos de una fracción de la clase capitalista: la integrada por las grandes empresas nacionales y extranjeras estrechamente vinculadas con el accionar estatal. La generación de *ámbitos privilegiados de acumulación* que fortalezcan la posición material de estas fracciones del capital asociadas directamente con el Estado puede explicar, entonces, estas aparentes ambigüedades y ciertas continuidades respecto del régimen de acumulación previo. (Castellani, 2009)

Cabe destacar que el cambio en el patrón de acumulación se logró con un alto grado de intervención estatal aunque con una orientación diferente del período precedente, generando a través de un férreo disciplinamiento social (mediante mecanismos represivos ilegales) una significativa transferencia de ingresos en varias direcciones. En síntesis, a partir de lo expuesto por Castellani, encontramos que dichas transferencias se han producido: a) desde los trabajadores hacia los capitalistas, b) desde el sector público hacia el sector privado, c) desde el sector industrial hacia el agropecuario, d) desde los pequeños y medianos propietarios hacia los más grandes, e) desde los productores de bienes transables hacia los de bienes no transables y, finalmente, e) desde el Estado nacional hacia los acreedores externos. Todas estas características han generado una reestructuración de las diversas fracciones del capital, resultando en un reposicionamiento privilegiado para los grupos económicos locales vinculados con las actividades estratégicamente favorecidas por el Estado.

Culminado el proceso dictatorial, el primer gobierno de la transición democrática, encarnado en el Dr. Alfonsín, debía enfrentar el desafío de recomponer la capacidad de gestión de un Estado que frente a las crecientes demandas, a la estructura socioeconómica fuertemente polarizada, la inflación creciente, y el poder de los grupos económicos locales de presión, aparecía como amenazado.

Luego de intentar sin éxito un plan de corte “nacional-desarrollista” (Plan Grinspun) Alfonsín modificó su estrategia lanzando un programa de ajuste heterodoxo, generando una relativa continuidad en cuanto al mantenimiento de los rasgos más perversos de la orientación económica estatal de la dictadura, que llevaron a la consolidación de un pequeño grupo de grandes firmas estrechamente vinculadas con el accionar del Estado. En decir que a pesar de los cambios en el régimen político y en el contexto internacional, durante esos años se mantuvieron y profundizaron los principales ámbitos privilegiados de acumula-

ción generados en la etapa anterior y esto permitió la consolidación de una poderosa fracción empresaria en detrimento de los sectores populares.

En el contexto socioeconómico y político brevemente expuesto, la planificación territorial pierde centralidad como proyecto global de alcance nacional y/o regional. Las referencias explícitas a la planificación del territorio pierden lugar en los discursos y documentos de la época y en el rol ejercido por el Estado. Sin embargo, las acciones y proyectos puntuales, las regulaciones sectoriales, las normas regulatorias de los ámbitos urbanos, e incluso las omisiones pueden considerarse como una forma de planificación del territorio tendiente a facilitar la realización en el espacio de los principios que caracterizan al modelo de acumulación liberal corporativo.

En este sentido, el período autoritario iniciado en 1976 cancela algunos interesantes debates y críticas sobre la planificación territorial que comenzaban a esbozarse en la Argentina, dando lugar a una etapa en la cual la planificación del territorio en los niveles nacional y regional pierde centralidad, mientras que la planificación territorial local se lleva adelante mediante instrumentos normativos desarrollados por gobiernos locales, con leyes (decretos) y códigos de ordenamiento en el marco de la planificación urbana.

Durante este período se sancionó una serie de normas tendientes a reorganizar el territorio, sobre todo en Capital Federal y Buenos Aires. En 1976 se sancionó la ley de locaciones urbanas liberando al mercado de alquileres con claro perjuicio para los sectores populares. De la misma forma, la sanción de la ley 8912, de 1977, que regula el uso, subdivisión, ocupación y equipamiento del suelo en Buenos Aires, provocó un importante encarecimiento en el suelo urbano, dificultándole a la clase subalterna el acceso al mismo. Articulado con estas normas de neto corte elitista, se llevan a cabo las políticas de erradicación de villas de la Capital Federal, y se implementa en febrero de 1977 el código de planeamiento que contiene importantes instrumentos de regulación del sector privado y de inversiones por parte del sector público. Entre las inversiones más importantes que dicho código propone se encuentran las playas de estacionamiento y las autopistas, junto con un tratamiento especial para los clubes de campo. Es evidente que en su conjunto estas normas tienden a acrecentar la segregación socioterritorial y son claramente regresivas respecto de los logros sustitutos. Estas políticas de planificación del territorio constituyen instrumentos que han tenido, y aún mantienen, un fuerte impacto (restrictivo) en el acceso al suelo para la mayor parte de los sectores populares urbanos del país.

Durante la vigencia de este modelo, en coherencia con la perspectiva neoliberal asumida por el proyecto, se plantea el retiro del Estado como agente principal de la planificación del territorio, dando lugar a la preeminencia del mercado como mecanismo de asignación, a la desregulación y privatización de las ciudades, al cuestionamiento de la planificación como herramienta válida y a la priorización de proyectos autónomos como dispositivos para la transformación territorial (Reese, 2006). Sin embargo, dicho retiro de la planificación por parte del Estado pasa a ser parcial en la medida en que se mantienen y profundizan una serie de medidas sectoriales orientadas a proteger y fomentar determinados nichos y espacios regionales. En este contexto, los regímenes de promoción industrial⁸ espacialmente selectivos que se mantienen, reformulan y profundizan en esta etapa constituyen experiencias de planificación del territorio que aún desde una perspectiva cualitativamente distinta al desarrollo regional promovido durante el modelo desarrollista, resultan ilustrativas de la vigencia de la planificación del territorio en este período. En tal sentido, dichos incentivos fiscales promueven y facilitan las extraordinarias vinculaciones de grupos empresarios locales con el Estado, en el marco de conformación de ámbitos privilegiados de acumulación, al tiempo que priorizan ámbitos espaciales en los cuales la fuerza de trabajo presenta escaso nivel de sindicalización y organización política.

2.3. Planificación local y modelo de convertibilidad (1989-2001)

La crisis hiperinflacionaria que terminaría con el gobierno de Alfonsín sería oportunamente interpretada por el bloque en el poder dominante como el resultado de la crisis terminal de un modelo intervencionista de Estado, planteando a la ineficiencia económica y la rigidez de la pugna distributiva en la relación capital – trabajo propia del modelo sustitutivo como parte de los pilares fundamentales de la crisis. A partir de dicha interpretación, mediada por los intelectuales orgánicos como representantes de las fracciones consolidadas, la propuesta de salida de la crisis sería enarbolada bajo la bandera de la profundización de los principios neoliberales.

En este marco, la presidencia de Menem a partir de 1989 va a dar lugar a una serie de transformaciones estructurales profundas que incluyen la desregulación económica, la reforma del Estado, la privatización de las empresas estatales, la flexibilización del mercado de tra-

⁸ Acerca de los detalles y características de los distintos regímenes de promoción industrial implementados en esta etapa véase: Azpiazu (1987, 1988); Azpiazu y Basualdo (1990); Castellani (2004), entre otros.

bajo y la instauración del régimen de convertibilidad como principales políticas, con fuertes implicancias en la estructura económica, política y social de la Argentina. (Castellani y Gaggero, 2011). Con estas medidas como pilares fundamentales, Basualdo (2003) destaca la generación de una “*comunidad de negocios*” donde convergen los grupos económicos locales, las firmas extranjeras ingresantes y los acreedores externos, potenciando la expansión de los sectores dominantes y disciplinando al conjunto social. En este contexto, la extranjerización de la economía argentina alcanza niveles inéditos, incluyendo un proceso de fuga de capitales muy significativo, alcanzando al final del ciclo una fuerte reprimarización de la economía, desindustrialización, desempleo masivo, pobreza, indigencia y extremo endeudamiento externo. Durante la vigencia del modelo de convertibilidad “*se consolidan las tendencias hacia la desindustrialización y reestructuración sectorial que se ponen en marcha a partir de la dictadura militar, provocando el tránsito de una economía industrial a otra que puede considerarse como financiera, agropecuaria y de servicios.*” (Basualdo, 2003: 52). Asimismo, el autor identifica una modificación sustancial del comportamiento estatal en relación con la década anterior, acorde con la nueva relación de fuerzas tanto entre el capital y el trabajo como entre las distintas fracciones sociales que conviven dentro de los sectores dominantes en la Argentina. En términos de las finanzas estatales, se despliega un replanteo de la política vigente durante la década anterior que jerarquizaba a la fracción dominante local (grupos económicos locales y conglomerados extranjeros) como la principal receptora de las transferencias de los recursos estatales, incluyendo promoción industrial, estatización de la deuda externa, sobreprecios en las compras estatales, etcétera. (Basualdo, 2003)

Luego de un período inicial de crecimiento económico y auge de la convertibilidad (1991-1993) le seguiría uno (1994-1998) de profundización de los lineamientos donde se empiezan a manifestar los límites del modelo y sus nefastas consecuencias sociales. Asimismo, el último período del modelo de convertibilidad (1998-2001), ante un escenario de crisis estructural de la sociedad argentina y un nuevo gobierno (De la Rúa), da lugar a una contienda por la construcción de un nuevo bloque hegemónico posmenemista. Se ponen en marcha dos propuestas de alternativa al régimen vigente. La propuesta por los capitales extranjeros tiene como objetivo profundizar el régimen vigente, reemplazando la Convertibilidad por la dolarización. La otra, impulsada principalmente por los grupos económicos tiene como objetivo salir de la convertibilidad mediante una devaluación de la moneda. De acuerdo con Basualdo (2003) la potencia de esta propuesta, que será finalmente la prevaliente, radica en que no se sustenta únicamente sobre los intereses par-

ticulares de la fracción del capital que la impulsa sino de la oligarquía argentina en su conjunto, porque los efectos redistributivos de una devaluación también la beneficia.

Durante este modelo, a partir de la perspectiva neoliberal asumida, se plantea el retiro del Estado nacional como agente principal de la planificación del territorio, dando lugar al cuestionamiento de la planificación como herramienta válida. Se da una multiplicidad de proyectos autónomos, desarticulados y carentes de una visión integral liderada por el Estado. Asimismo, en el contexto de las ideas hegemónicas del neoliberalismo durante el período referido se puede caracterizar al entorno institucional en que se inscriben estas experiencias, dentro de lo que Catenazzi y Reese (2001) han denominado “*municipalización de la crisis del estado*”. En este contexto, el municipio surge como el agente que debe asumir el liderazgo de sus procesos de desarrollo territorial mediante la generación y gestión de sus políticas territoriales, dando lugar al surgimiento de una verdadera constelación atomizada de experiencias de planificación en ámbitos locales, bajo los supuestos de la Planificación Estratégica (PE), el desarrollo local y endógeno. En este marco de territorios competitivos, la “planificación” se realiza en función de conceptos como capital social, gobernanza y fertilidad territorial relativa, de fuerte impronta neoliberal. (Tobio, 2011). Así, en el marco de un eclecticismo metodológico notable y diferente a los períodos anteriores, la planificación es entendida como una plataforma de despliegue de estrategias generales de desarrollo (Reese, 2006) en el marco de un escenario nacional de competitividad entre los territorios, libre mercado y multiplicación de experiencias de planificación estratégica y marketing urbano como expresión de la lucha y competencia interurbana (Ciccolella y Mignaqui, 2009) con fuerte impronta economicista liberal y de gestión empresaria.

En este contexto, la importación de perspectivas provenientes de las ciencias de la administración empresaria conforma el núcleo de la PE, trasladada directamente a la planificación territorial atomizada. Al respecto López (1999) es categórico al postular que la PE no supera las limitaciones de sus predecesoras, sino que por lo contrario reformula muchas de sus limitaciones bajo una lógica en la que prima el crecimiento económico y el control social, con fuertes disfunciones respecto de la participación social y la cuestión ecológica. En este sentido, destaca la imposición de una racionalidad de mercado a los intereses públicos generales, subordinando la racionalidad ecológica de reproducción sustentable a una lógica economicista y competitiva. El agudo análisis propuesto por el autor lleva a considerar una de las debilidades intrínsecas de la PE, ya mencionada, en mayor detalle. En este sentido,

López analiza en profundidad la dimensión social y política de este enfoque en relación con la participación de colectivos dominados en los procesos de planificación. Al respecto, señala que la PE no resuelve estas asimetrías ni resuelven los conflictos sociales asociados con ellas. El autor destaca que la PE asume un paradigma posmoderno neoliberal de participación como consenso y compromiso (o contrato) sin resolver los conflictos ni las numerosas exclusiones de colectivos que no son convocados a los procesos de planificación, cuyas pautas de comportamiento social solo infrecuentemente se vinculan con los procesos planificadores. En relación con estas limitaciones, en el plano epistemológico y metodológico, la PE sigue asumiendo un presupuesto del individuo moderno ciudadano de un Estado que se asocia formalmente para defender sus intereses, y que ese individuo es a su vez un actor económico racional que colabora con el progreso económico de su entorno. El autor concluye señalando las implicancias de estos dos presupuestos subyacentes de las formas (limitadas y excluyentes) de participación social en la planificación, mecanismo que desconoce deliberadamente el *momento estructural de las relaciones de fuerzas*, referida a “una relación de fuerzas sociales estrechamente ligada con la estructura, objetiva, independiente de la voluntad de los hombres” (Gramsci, 2003:57).

2.4. Planificación estratégica nacional y régimen neodesarrollista

Como ya hemos señalado, la finalización del modelo de convertibilidad estuvo enmarcada en una profunda crisis, en cuyo contexto dos fracciones se disputarían el control hegemónico para conducir a su favor la forma en que la crisis se saldaría. El *grupo productivo*, tal la denominación utilizada por Ortiz y Schorr (2007) conformado por los principales bloques de empresarios industriales, sectores agropecuarios, sectores del PJ y el sindicalismo, encontró en la movilización popular el arma fundamental para lograr imponer sus intereses mediante la salida “productiva” vía devaluación. Para ello se hizo fundamental la identificación de un enemigo (el “sector financiero”, la “especulación”, la “extranjerización de la economía”, etc.), que pudo ser vinculado con el elemento detonante de la crisis (el corralito bancario) y una propuesta difusa que retomaba valores positivos para proyectarlos en una superación de las dificultades (“la Nación”, “el trabajo”, etc.). Esta perspectiva no hizo más que retomar, a partir de un nuevo nivel del tipo de cambio (muy superior, en términos reales, al vigente durante la convertibilidad), la vieja teoría del “derrame”, según la cual la recomposición de las ganancias de una parte de la gran burguesía local y de otras fracciones de los pequeños y medianos empresarios productores de bienes transables se

trasladaría en parte a los asalariados y a la creación de empleo. Sin embargo, la “distribución del ingreso” tal como lo planteaban los sectores devaluacionistas implicaba que la masa de ganancias generada por la economía argentina se redistribuyera –a partir de los efectos generados por la devaluación– hacia las grandes empresas exportadoras y, en muy menor medida, hacia las pequeñas y medianas industrias que habían logrado sobrevivir a la convertibilidad. Por tanto, el impacto de la devaluación sobre los ingresos de los sectores populares sería absolutamente regresivo (Ortiz y Schorr, 2007). La salida devaluacionista triunfante, a su vez, se articularía con un conjunto de otras medidas políticas para dar lugar a la conformación de un nuevo modelo de acumulación posconvertibilidad. Este nuevo modelo desarrollado a partir de 2002 habría empezado a configurar nuevas relaciones al interior de las clases dominantes, y estaría conformado por un núcleo de seis políticas fundacionales que según Varesi (2010) consisten en devaluación monetaria, retenciones a las exportaciones primarias, pesificación asimétrica de las deudas privadas, “salvataje” del sector financiero, cesación de pagos externos y control de las tarifas de los servicios públicos. A estas políticas fundacionales, Castellani (2010) agrega los planes de obras públicas motorizados por la gestión kirchnerista, la reimplantación de subsidios diversos a la producción de ciertos bienes y servicios, y la intervención directa en las actividades productivas a través de procesos de “reestatización” o de creación de empresas públicas. Todas estas medidas constituyen mecanismos de transferencia de ingresos públicos hacia las diversas fracciones del capital, en la búsqueda de un equilibrio de fuerzas que favorecería a ciertas fracciones dominantes del capital, y posicionaría a otras fracciones hasta entonces subordinadas en lo que Castellani denomina “capitalismo de amigos”. En el marco de dichas relaciones entre Estado y empresas se han realizado durante el desarrollo del modelo de posconvertibilidad importantes erogaciones en materia de obra pública, canalizadas por el Ministerio de Planificación, entre las que se destacan el Plan Federal de la Vivienda y el Plan Federal de Transporte Eléctrico.

Por último, podemos resumir algunas características generales del modelo posconvertibilidad. Según los postulados de Ortiz y Schorr (2007), el modelo de “*dólar alto*” ha permitido reconfigurar al interior del bloque dominante las posiciones hegemónicas y subordinadas respecto del modelo anterior, permitiendo que la burguesía como clase restableciera las bases de su dominación al resolver las dificultades para su acumulación y reproducción ampliada del capital. En el mismo sentido, la fuerte transferencia de ingresos generada en favor del capital y detrimento del trabajo ha permitido morigerar los enfrentamientos al interior del bloque y construir hegemonía, por lo menos hasta el año 2008 en

que los enfrentamientos entre las diversas fracciones del capital en torno de la política de retenciones y el conflicto “del campo” vuelve a conformar un escenario de disputa.

Las transferencias hacia el capital no se han dado sólo mediante una política de devaluación controlada, sino también a través de subsidios directos e indirectos, compensaciones y el mantenimiento de ámbitos privilegiados de acumulación. Por otro lado, señalan los autores que el *boom* económico-industrial oculta el carácter regresivo y heterogéneo de la reactivación fabril posdevaluación, ya que los sectores de mayor crecimiento y la oferta productivo-exportadora de la industria no se fundan sobre actividades de importante demanda de mano de obra. Asimismo, señalan que se ha cristalizado la concentración del comercio exterior en un grupo selecto de firmas asentadas sobre actividades de muy baja generación de valor agregado doméstico (agroindustria, petróleo, industria automotriz, siderurgia, minería) y fuertemente transnacionalizadas.

En este contexto la fracción productivo exportadora del capital constituye un eje central del modelo, en tanto contribuye de manera significativa a la conformación de sus dos principales pilares de estabilidad: el superavit comercial y fiscal. (Varesi, 2012). En este marco, la exportación mayoritaria centrada sobre productos primarios y agroindustriales, se complementa con un sector industrial polarizado entre grandes empresas y un tejido de pymes de gran importancia en la generación de empleo pero con problemas de rentabilidad y bajos salarios. Dada la centralidad de esta fracciones del capital para el modelo, éste puede denominarse como *modelo productivo exportador* en el marco de un nuevo régimen de acumulación denominado *régimen neo-desarrollista*. (Varesi, 2012).

Las redefiniciones poscrisis 2001, brevemente sintetizadas en los párrafos precedentes, han llevado a un conjunto de transformaciones estructurales en lo referente al escenario de las políticas públicas y el rol del Estado en sus distintos niveles jurisdiccionales en materia de planificación territorial. Las políticas macroeconómicas que empiezan a desarrollarse en la Argentina en los años 2002 y 2003 dan lugar a la redefinición de un conjunto de prácticas reflexivas en torno de las problemáticas del territorio y de los instrumentos para intervenir en dichas dinámicas. De esta manera, se recuperan viejas preocupaciones y enfoques sobre la cuestión de la intervención y planificación territorial mediante instrumentos específicos, así como se incorporan parcialmente nuevas miradas sobre la temática. El debate sobre la planificación territorial en la Argentina actualmente recupera las discusiones que han estado presentes, en diferentes grados, en las últimas décadas.

Siguiendo a Reese (2006) el debate ha estado centrado sobre siete grandes ejes: 1) el rol del Estado en la planificación y gestión del territorio, 2) enfoques procesuales contra enfoques tradicionales de plan, 3) la disyuntiva entre lo integral y lo sectorial, 4) las consideraciones ambientales, 5) la participación-gestión multiactoral, 6) la cuestión local y la descentralización, 7) el papel de los distintos instrumentos de planificación y sus articulaciones.

Estos debates, y prácticas de planificación territorial, se despliegan actualmente en un contexto de amplio desarrollo de la temática con activa participación de las instituciones y diversos niveles jurisdiccionales de los Estados nacional, provincial y municipal. El desarrollo y aplicación del PET Plan Estratégico Territorial Argentina 2016⁹ del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la sanción en 2009 de la ley provincial 8.051 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Mendoza, las acciones del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial COFEPLAN, el anteproyecto de ley nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial¹⁰, la Red Nacional de Asistencia al Desarrollo y Ordenamiento Territorial, la ley de acceso justo al Hábitat de la Provincia de Buenos Aires¹¹, constituyen algunos ejemplos de iniciativas que actualmente configuran la arena donde confluyen las problemáticas de la planificación territorial del desarrollo en la Argentina. En tal sentido, estas experiencias responden a una intención de recuperar el rol planificador por parte del Estado con una perspectiva nacional. En este escenario, el énfasis está puesto sobre la planificación de inversiones en infraestructura y equipamientos sobre el territorio. Asimismo, se busca la motorización de actividades productivas, la generación de encadenamientos productivos de alto valor agregado y el acceso de toda la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el equilibrio regional. (Plan Estratégico Territorial, 2008, 2011). Dichos objetivos de planificación territorial, que articulan las instancias provinciales y subregionales con un proyecto de planificación centralizado, constituyen mecanismos de transferencias coherentes con las características del modelo de acumulación analizado para el período.

⁹ PET Plan Estratégico Territorial "Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa" bajo la responsabilidad de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

¹⁰ Aprobado por la VII Asamblea de COFEPLAN, San Miguel de Tucumán, el día 1° de noviembre de 2012

¹¹ Ley 14.449 . Ley de acceso justo al hábitat, Promulgación: decreto 28/13 del 9/1/13. Senado y Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires.

3. Reflexiones finales

Hemos planteado en este trabajo la centralidad del Estado como actor fundamental en la planificación del territorio, aun en contextos en los cuales las concepciones liberales han abogado por su retiro de estas funciones. También hemos argumentado acerca de las funciones primordiales de dicho Estado, el cual sin dejar de representar de manera predominante los intereses de la clase o fracción hegemónica asegura el interés político general del conjunto del bloque en el poder, y procura la construcción de hegemonía respecto del conjunto de la formación social, tanto de las fracciones dominantes como subalternas (Poulantzas, 1981). Por otra parte destacamos el tradicional rol que las dimensiones espaciales han tenido en las políticas de planificación, siendo sistemáticamente subordinadas a las dimensiones económicas. Al considerar esas propuestas, podemos abordar a las políticas de planificación territorial como un tipo especial de política que desarrolla el Estado, por acción u omisión, buscando desplegar y favorecer diferencialmente en el espacio un sistema de transferencias de recursos que compensen intereses entre las fracciones de clase en su búsqueda de construir hegemonía. De esta manera, la dimensión territorial de la planificación se encontraría subordinada a los objetivos primarios del Estado, y en ese sentido sería una herramienta más orientada a facilitar la realización del capital sobre el territorio.

Consideramos así, por tanto, que la planificación territorial debe ser evaluada a partir de estas imbricaciones con las funciones estatales capitalistas. En este sentido podremos avanzar en un análisis crítico de dichas políticas, superando los debates en torno de la “ineficiencia” o los “fracasos” de las mismas para lograr los objetivos eufemísticamente expresados en términos de desarrollo, equilibrio, sustentabilidad, etc.

Ahora bien, planteamos al inicio el problema de las vinculaciones entre los modelos de acumulación que las contienen y las políticas de planificación territorial implementadas, asumiendo que dicha relación no podía establecerse de manera simplista pero que nos sería posible encontrar algunos puntos de reflexión.

En ese sentido, hemos visto que las políticas implementadas han tenido características y sesgos particulares vinculados con los modelos de acumulación vigentes en el momento de su implementación. El modelo desarrollista, por su parte, ha dado lugar a prácticas de planificación donde se priorizan en la mesoescala las economías regionales, los polos de desarrollo vinculados con las industrias estratégicas y las prácticas urbanas tendientes al ordenamiento de los problemas derivados de un proceso de urbanización acelerado.

El modelo liberal corporativo nos ha mostrado dos tipos de sesgos fundamentales en sus políticas territoriales, fuertemente vinculadas con sus principios rectores. Aquellas políticas de promoción orientadas a generar ámbitos privilegiados de acumulación espacialmente diferenciados, por ejemplo mediante los instrumentos de promoción de radicación industrial; y aquellas políticas orientadas a regular los mercados de suelo arbitrando y generando transferencias en favor de las fracciones dominantes del capital, en detrimento del acceso al suelo urbano de los sectores subalternos.

Por su parte, el modelo de la convertibilidad ha dado lugar a la atomización de la planificación territorial, planteando herramientas conceptuales que conforman un escenario propicio para que los territorios en competencia ofrezcan sobre la base de sus disponibilidades de recursos y potencialidades, mayores facilidades y atractivos para la inversión de capitales.

Por último, el modelo productivo-exportador ha dado lugar a la conformación de un esquema de planificación territorial de carácter federal y fuerte presencia institucional, con énfasis en la inversión estatal en infraestructura y el desarrollo de sistemas locales de *clusters* industriales y encadenamientos productivos de base evolucionista.

Como podemos observar, hay aspectos específicos que vinculan las políticas territoriales implementadas con las particularidades de cada modelo de acumulación. Se hace evidente también, que dichas vinculaciones no son lineales, sino que las políticas de planificación del territorio muestran también un componente inercial importante con respecto de las instituciones, los actores vinculados con el diseño de las mismas y las propias dinámicas del campo académico de la planificación territorial.

Por otra parte, podemos observar en este tipo de políticas una serie de características que trascienden los diversos modelos y forman parte de una matriz común. Nos referimos a tres dimensiones articuladas: la concepción acerca del territorio y su intervención, la participación social y la apropiación de los “beneficios” resultantes de la implementación. En primer lugar, la consideración del territorio como un escenario pasivo, un receptáculo en el cual desplegar inversiones, supone una característica presente que podemos llamar *utopías de la forma espacial* (Harvey, 2003) en la cual se asume que la transformación de las formas espaciales y de entorno constructivo puede solucionar problemas territoriales. En segundo lugar, la participación social¹² en el desarrollo e imple-

¹² Al respecto véase Barrera (2009), Massiris Cabeza (2012), Chiarella Quinhoes (2005), López (1999), entre otros.



mentación de las políticas de planificación territorial ha estado, o bien ausente, o bien escenificada. Ausente en la planificación normativa racional propia del desarrollismo y en la antidemocrática planificación durante el modelo liberal corporativo. Mientras que en los últimos dos modelos descritos, los procesamientos políticos de la planificación territorial ha estado supeditada a escenarios de participación en torno de instrumentos fetichizados de participación multiactoral sumamente acotados y sesgados. Por último, y a modo de cierre de estas reflexiones, en todas las políticas territoriales analizadas encontramos que hay implícito un presupuesto de derrame, en el cual se prioriza la realización del capital mediante las actividades económicas facilitadas y no se exponen mecanismos para la apropiación social de los excedentes generados.

Bibliografía

- Azpiazu, Daniel. 1987. "Los resultados de la política de promoción industrial al cabo de un decenio (1974-1983)". *Desarrollo Económico*, Vol. 27, 104, Buenos Aires.
- Azpiazu, Daniel. 1988. "La promoción a la inversión industrial en la Argentina. Efectos sobre la estructura industrial, 1974-1987", CEPAL, Oficina en Buenos Aires, Documento de Trabajo 27.
- Azpiazu, Daniel y Basualdo, Eduardo. 1990. *Cara y contracara de los grupos económicos. Estado y promoción industrial en la Argentina*. Ed. Cántaro, Buenos Aires.
- Barrera, Augusto. 2009. Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales. En Poggiese, Héctor. y Tania Cohen Egler (Comp) 2009. *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Clacso.
- Basualdo, Eduardo. 2003. "Las reformas estructurales y el Plan de Convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera". **Realidad Económica**, 200, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo. 2006. La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera. En: Basualdo, Eduardo; Arceo, Enrique. *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Disponible en:
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C04Basualdo.pdf>
- Basualdo, Eduardo. 2007. "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía", en Documento 1, Maestría en Economía Política Argentina, Área de Economía y Tecnología de la FLACSO. Disponible en: www.flacso.org.ar/economia
- Castellani, Ana, 2009. *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*. Prometeo, Buenos Aires.
- Castellani, Ana. 2010. "Estado y grandes empresarios en la Argentina de la post-convertibilidad." *Cuestiones de Sociología*, 5-6, FaHCE-UNLP.
- Castellani, Ana y Gaggero, Alejandro. 2011. Estado y grupos económicos en la Argentina de los noventa. En: Pucciarelli, Alfredo, *Los años de Menem: la construcción del orden neoliberal*. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Catenazzi, Andrea y Reese, Eduardo. 2001. La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas. Memorias del Curso de Posgrado Desarrollo local en áreas metropolitanas. Disponible en <http://www.urba-red.ungs.edu.ar/textos/Mod3ERese.doc>.
- Chiarella Quinhoes, Roberto. 2005. Planificación estratégica y desarrollo territo-

- rial. En: *Espacio y Desarrollo*, 17. Lima, Perú.
- Ciccolella, Pablo y Mignaquí, Iliana. 2009. Capitalismo global y transformaciones metropolitanas. Enfoques e instrumentos para repensar el desarrollo urbano. En Poggiese, Héctor y Tania Cohen Egler (*Comp*) 2009. *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Clacso. Buenos Aires.
- Clichevsky, Nora y Rofman, Alejandro. 1989. Planificación urbana y regional en la Argentina. Una revisión crítica. En *Ciudad y territorio. Revista de ciencia urbana*. 79-1/1989. España.
- Coraggio, José Luis. 1994. Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina. Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Literario 100, México. Edición digital.
- Diamand, Marcelo. 1972. La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio. *Desarrollo Económico* Vol. 12 45.
- Diamand, Marcelo. 1973. *Escritos Económicos. Doctrinas Económicas, Desarrollo e Independencia*. H. Garetto Editor, Rafaela, Argentina.
- Farinós Dasí, Joaquín. 2000. Análisis geográfico regional y planificación territorial. En: *Cuadernos de geografía*, 67-68. Ed Universitat de València: Facultat de Geografía e Història, España.
- Gramsci, Antonio. 2003. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Nueva Visión. Buenos Aires.
- Harvey, David. 2003. *Espacios de esperanza*. Ediciones Akal. Madrid.
- Hiernaux, Daniel y Lindon, Alicia. 1993. "El concepto de espacio y el análisis regional". *Revista Secuencia*, 25, México.
- López, Miguel. 1999. "La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo." *Política y Sociedad* 31, Madrid.
- Massiris Cabeza, Angel. 2012. Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos. Conferencia publicada en: Ángel Massiris Cabeza *et al* Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- O'Donnell, Guillermo. 1978. "Apuntes para una teoría del Estado". *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 40, 4, Estado y Clases Sociales en América Latina (2) (Oct. - Dic.), México D. F.
- Ortiz, Ricardo y Schorr, Martín. 2007. "La rearticulación del bloque de poder en la Argentina de la postconvertibilidad" en *Papeles de trabajo*. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la UNSAM, año 1, 2, Buenos Aires, diciembre.
- Plan Estratégico Territorial. 2008. Avance I. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Responsable Institucional: Arq. Graciela Oporto. Dirección y Producción General: Arq. Marta Aguilar. Disponible en: http://www.planificacion.gov.ar/documentos/publicaciones/id_noticia/3001

- Plan Estratégico Territorial. 2011. Avance II. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Responsable Institucional: Arq. Graciela Oporto. Dirección y Producción General: Arq. Marta Aguilar. Disponible en: http://www.planificacion.gov.ar/documentos/publicaciones/id_noticia/2858.
- Portantiero, Juan Carlos. 1973. *Clases dominantes y crisis políticas en la Argentina actual*. Biblioteca virtual Universal. Disponible en <http://www.biblioteca.org.ar/libros/656182.pdf>
- Poulantzas, Nicolás. 1981. *Las clases sociales en el capitalismo actual*. Siglo XXI Editores. México D.F.
- Reese, Eduardo. 2006. "La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina". En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Volumen 65, 1, noviembre.
- Rodríguez, Carla. y Di Virgilio, María M. 2011 Coordinadas para el análisis de las políticas urbanas: Un enfoque territorial. En Rodríguez M. C. y Di Virgilio, M. M. (Organizadoras), *Caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar*. Buenos Aires: Prometeo.
- Santos, Milton. 1979. Planejando o subdesenvolvimento e a Pobreza. En Santos, Milton, 2003. *Economía espacial: críticas e alternativas*. EdUSP, 2003
- Santos, Milton. 1996. *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y Emoción*. Barcelona, Ariel.
- Santos, Milton y Silveira, María L. 2001. *O Brasil-Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro- São Paulo: Record, 2001
- Silveira, María L. 2011. "Territorio y ciudadanía: reflexiones en tiempos de globalización". En: *Uni/pluri-versidad*. Vol.11. 3 Versión digital. Informes de investigación y ensayos inéditos. Facultad de Educación. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
- Tobio, Omar. 2011. *Territorios de incertidumbre. Apuntes para una geografía social*. UNSAM Edita. Buenos Aires.
- Varesi, Gastón. 2010. "Las políticas fundacionales del modelo post-convertibilidad". En *Anuario de Investigaciones* 1 de la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP) y la Rosa Luxemburg Stiftung (RLS-Alemania), Buenos Aires, diciembre.
- Varesi, Gastón. 2012. Modelo de acumulación y hegemonía en la Argentina post -convertibilidad, 2002-2008. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales. FaHCE, UNLP. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/26869/Documento_completo.pdf?sequence=3

Dilemas de la democracia (y el capitalismo) en la Argentina: transformaciones sociales y reconfiguraciones ideológicas. Parte 2

*Ezequiel Ipar **
*Eduardo Chávez Molina ***
*Gisela Catanzaro****

Junto con la crisis económica global han resurgido nuevos desafíos para las sociedades democráticas. En el caso particular de América latina, ha llegado a ser evidente que cualquier intento por avanzar con políticas democratizadoras en términos políticos, culturales y económicos debe lidiar con la herencia de las reformas neoliberales, los cambios en la estructura social que éstas produjeron y un contexto internacional que se mueve en un sentido opuesto al de la soberanía de los poderes democráticos. En este trabajo se presenta una serie de análisis (resultado de una investigación empírica) que intenta plantear los desafíos que enfrenta la democracia en la Argentina desde el punto de vista de las transformaciones de la estructura social y las reconfiguraciones ideológicas que las acompañaron.

Palabras clave: Democracia - Capitalismo - Clases sociales - Ideologías

* Sociólogo UBA. Dr. en Cs. Sociales UBA. Dr. en Filosofía USP. Docente UBA. Investigador del CONICET y del Instituto de Estudios de América latina y del Caribe (IEALC). Director del proyecto "Problemas de la democracia..." del Conicet, que ha cofinanciado la investigación de la que surge el presente trabajo. Los miembros de este grupo de investigación no sólo han sido fundamentales para la realización de la misma, sino que también han participado activamente de la discusión y la redacción de este artículo: Emiliano Gambarotta, María Stegmayr, Micaela Cuesta, Diego Giller, Lucía Wegelin, Agustín Prestifilippo, Nicholas Rauschenberg, Sebastián Elisalde, Pablo Villarreal, Eugenio Garriga, Nicole Hass. Una versión previa de este trabajo fue presentada y discutida en el Departamento de Estudios Políticos del Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, sin su valiosa colaboración esta investigación no podría haber sido realizada.

** Sociólogo UBA. Dr. en Cs. Sociales UBA. Docente UBA. Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani IIGG. Director del proyecto "Tendencias y transformaciones en la

Dilemmas of democracy (and capitalism) in Argentina: social transformations and ideological reconfigurations

Along with the global economic crisis new challenges for democratic societies have arisen. In the particular case of Latin America, it has come to be evident that any attempt to go forward with policies of democratization -in political, cultural and economic terms- will have to deal with the cultural legacy of neoliberal reforms, the changes in the social structure produced by them, and an international context that moves in a direction that is opposite to democratic powers. In this article we offer a number of analyses (produced upon the basis of an empirical research) which try to approach the challenges Argentine democracy must face from the point of view of the transformations of the social structure and the ideological reconfigurations which came along with it.

Key words: Democracy - Capitalism - Social class - Ideologies

Fecha de recepción: noviembre de 2013

Fecha de aceptación: abril de 2014

estructura social...” PICT-FONCyT, que ha cofinanciado este trabajo. Quienes integran el grupo de investigación también han participado activamente en la discusión y redacción de este artículo: Jesica Pla, Pablo Molina Derteano, María Clara Fernández Melián, José Rodríguez de la Fuente, Lautaro Clemenceau, Emanuel Agú, Alejandra Santiago.

***Socióloga UBA. Dra. en Cs. Sociales UBA. Docente UBA. Investigadora del CONICET y del IIGG.

IV. Dos matrices de las transformaciones ideológicas de la Argentina actual: Justicia Social y Apertura frente a la Política

A partir de aquí ofrecemos algunos elementos del material de la encuesta que reúne la articulación de lo que hemos desarrollado teórica y metodológicamente en los apartados II y III, esto es, el análisis de la complejidad que se abre cuando se abordan en conjunto las reconfiguraciones ideológicas (sobre la democracia) y los procesos recientes de movilidad social. En este sentido, presentamos un primer avance de este análisis desarrollado en tres momentos: el primero, referido a la interrelación de las variables ideológicas entre sí (el mapa ideológico general), luego al modo en que es posible caracterizar las trayectorias de clase según su orientación ideológica (sin perder de vista sus sesgos y diferencias), para, finalmente, realizar una breve exposición de la articulación compleja entre trayectorias sociales, disposiciones ideológicas y algunos juicios sobre la política actual.

IV. a. El Mapa de la(s) ideología(s)

Al analizar la interrelación entre dos de las tres dimensiones ideológicas que estudiamos (*des-solidarización* y *normalización*) pueden destacarse dos aspectos generales muy relevantes. El primero es su fuerte asociación, observada de modo claro en los extremos. El segundo tiene que ver con un sesgo que desequilibra esta relación, principalmente entre aquellos que muestran disposiciones solidarias y quienes las rechazan cuando entra a jugar la cuestión de la disposición hacia la política. El primer punto resulta especialmente importante para clarificar el carácter razonable y confiable de los instrumentos de medición que utilizamos. En el **cuadro 4** es posible observar una asociación entre aquellos que muestran una disposición muy favorable a la justicia social y quienes presentan una disposición muy abierta frente a la política. Del mismo modo, aquellos que se ubican en el extremo opuesto, es decir, los muy contrarios a la justicia social se muestran también muy reactivos frente a todo lo que abre la política (contingencia, participación, diferencias éticas, etc.).

En lo atinente al segundo punto, sin embargo, observando en detalle estas cifras que ponen en juego dos dimensiones clave del mapa ideológico de la Argentina contemporánea, aparece un ligero desequilibrio o desplazamiento en la disposición general de quienes están a favor de la justicia social. Si observamos la distribución desde el punto de vista de los que están “muy a favor” de la justicia social, y analizamos su relación con la dimensión política, no podemos dejar de destacar que los resultados muestran un leve desplazamiento hacia la derecha del cuadro, revelando que si bien el 50% se encuentra en la categoría “muy favorable a la política” y el 28,3% lo hace en términos “favorables”, hay un significativo 20% que se ubica en la categoría “poco favorable a la política”. Del mismo modo, entre todos los que están a “favor de la justicia social” un muy significativo 48,1% manifiesta una disposición “poco favorable” a la política y un 12,4% se presenta directamente como reactivo a la política. Este desequilibrio es especialmente marcado porque no se lo observa cuando

Cuadro 4. Relación entre los valores, disposiciones y actitudes frente a la Política y a la Justicia Social (en %)*

		Valores, disposiciones y actitudes frente a la Política				Subtotal**		Total
		Muy favorables	Favorables	Poco favorables	Desfavorables	Abiertos a la Política	Cerrados a la Política	
Valores, disposiciones y actitudes frente a la Justicia Social	Muy favorables	50,0	28,3	20,0	1,7	78,3	21,7	100
	Favorables	5,7	33,8	48,1	12,4	39,5	60,5	100
	Poco favorables	1,0	14,0	58,4	26,6	15,0	85,0	100
	Desfavorables	0	3,8	47,5	48,8	3,8	96,3	100
Subtotal**	Solidarios	21,8	31,8	37,9	8,5	53,6	46,4	100
	No Solidarios	0,8	11,7	56,0	31,4	12,6	87,4	100

* Los porcentajes están calculados sobre la dimensión atinente a la Justicia Social

** Sumatoria de, por un lado, "Muy favorables" y "Favorables" y, por el otro, de "Poco favorables y Desfavorables"

Fuente: Encuesta sobre movilidad social y opiniones sobre la sociedad actual; PIP-CONICET y FONCyT

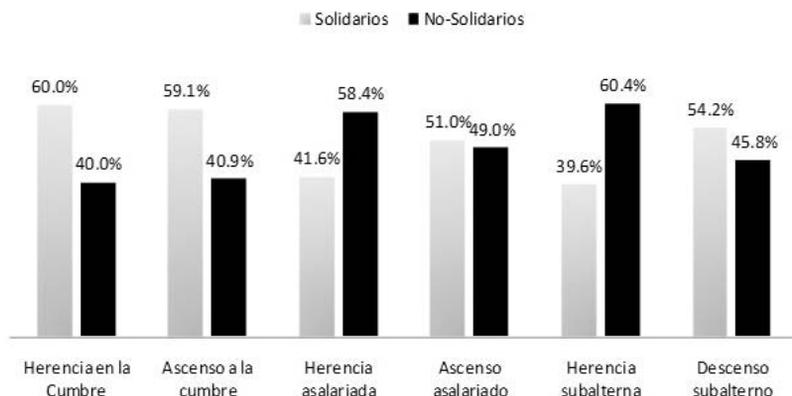
se analiza el cuadro desde el otro extremo, esto es, desde el punto de vista de quienes puntuaron en la dimensión como "poco favorables" a la justicia social o abiertamente "desfavorables" a ella. En estos casos aparece una especie de consenso tácito reactivo frente a la política, que genera una asociación fuerte y establece un trazo ideológico marcado entre quienes rechazan la justicia social y quienes rechazan las dificultades y las diferencias de la política democrática. Ya en este primer análisis surge con nitidez que prácticamente todos los que rechazan la justicia social rechazan la política (puntuaciones "poco favorables" del 47,5% y 48,8% "desfavorables"), mientras que la asociación contraria, es decir, la que existe entre quienes se ubican en las categorías "favorables" y "muy favorables" frente a la justicia social y quienes aparecen en la misma situación respecto de la política, es mucho más débil.

Esto se pone de manifiesto con total claridad cuando vemos cómo entre los "solidarios" (esto es, la sumatoria de los "muy favorables" y los "favorables" a la justicia social) hay apenas una pequeña diferencia entre los "abiertos" y los "cerrados" a la política; mientras que entre los "no solidarios" la diferencia es abrumadora (12,6% "abiertos a la política" frente a un 87,4% "cerrados"). Esto nos lleva a sostener que en la CABA entre aquellos que comparten una disposición de aceptación y defensa de la justicia social, no todos consideran que la política (con su conflicto y su apertura, su potencial innovador pero también de enfrentamiento entre posiciones/valores distintos) sea la vía adecuada para la realización de dicha pretensión de justicia.

IV. b. Posiciones ideológicas y trayectorias sociales

Si analizamos ahora la relación entre estas dos dimensiones ideológicas y las trayectorias de movilidad social reciente de los individuos podemos poner a

Gráfico 3. Actitudes, valores y disposiciones frente a la justicia social según grupo de movilidad social reciente



Solidarios = "Muy Favorables" y "Favorables" frente a justicia social; No-Solidarios = "Poco favorables" y "Desfavorables"

Fuente: Encuesta sobre movilidad social y opiniones sobre la sociedad actual; PIP-CONICET y FONCyT

prueba algunas hipótesis habitualmente sostenidas respecto de esta delicada cuestión teórica y práctica. De acuerdo a una afirmación recurrente tanto en la discusión pública como en el ámbito académico, a medida que las personas ascienden en la estructura social tenderían progresivamente a suscribir ideologías contrarias a la justicia social: así, se sobreentiende que aquellos que experimentaron un ascenso en su posición en la estructura tenderían a rechazar toda política que busque reducir la desigualdad social. Sin embargo, a la luz de los resultados de nuestro estudio, esta hipótesis exige ser problematizada. Para ello basta establecer una comparación entre quienes han experimentado un proceso de movilidad social con aquellos que han reproducido una posición al interior de la estructura social (ver **gráfico 3**).

Lo que muestran estos datos¹² es una clara diferencia entre ambos grupos en el sentido contrario a la hipótesis mencionada. Tomemos por caso el ejemplo de aquellos que han ascendido al tope de la estructura social (categoría "ascenso a la cumbre"). En ese sector de la población se observa una notable diferencial de casi 20 puntos entre los "solidarios" y los "no solidarios". Vale decir, entre aquellos habitantes de la CABA que han ascendido a las posiciones más altas de la estructura social no sólo es mayoritaria la disposición "solidaria", sino que la diferencia con la disposición "no solidaria" es una de las más importantes si se la compara con las otras trayectorias de movilidad social. Algo semejante se

¹² Cabe aclarar que al analizar estos datos hemos de dejar de lado toda mención a lo que acontece en las categorías "herencia en la cumbre" y "descenso asalariado", ya que el bajo porcentaje de casos (1,5% y 0,8% respectivamente sobre el total de encuestados) obtura la posibilidad de un análisis estadístico de los mismos. De allí que nos concentremos en las restantes categorías de movilidad social reciente para fundar nuestras conclusiones. [Nota del E.: las citas al pie continúan la numeración de la Parte 1 de este trabajo]

puede observar entre quienes ascienden a una posición asalariada. El grupo de movilidad que hemos denominado “ascenso asalariado” muestra una disposición hacia la justicia social muy superior a la de aquellos que se reproducen dentro de esa posición de clase. Al mismo tiempo, aquellos que heredan tanto una posición asalariada en la estructura social como una posición subalterna, demuestran un alto diferencial (16,8% y 20,8% respectivamente) entre los que rechazan la dimensión “solidaria” de la democracia y los que la suscriben.

Resumiendo, podemos afirmar que existe una preponderancia clara entre aquellos que no tienen una disposición favorable a la justicia social de quienes no han desarrollado procesos de movilidad social. En contraposición, los grupos que han experimentado procesos de movilidad social ascendente, o bien no registran grandes diferencias entre los solidarios y los no solidarios, o bien lo hacen a favor de la solidaridad, como sucede con el grupo “ascenso a la cumbre”. Estos datos no sólo nos permiten poner en duda la hipótesis que afirma que los procesos de ascenso social terminan produciendo necesariamente disposiciones subjetivas contrarias a la justicia social, sino que nos debería obligar a repensar la relación de esta situación con la dimensión igualitaria de la democracia. Contrariamente a lo que suelen afirmar las tesis que elaboran pronósticos ideológicos sobre la base errática del término “nueva clase media”, hemos constatado, con los matices del caso, la existencia de un flujo de trayectorias de ascenso social (en términos socioeconómicos) que se combina con posiciones ideológicas más igualitarias que las que surgen de otros grupos que reproducen la estructura social.

IV. c. Trayectorias sociales, disposiciones ideológicas y juicios políticos

Ahora bien, cuando diseñamos esta investigación pensamos en una estrategia que no sólo nos permitiera abordar el sentido normativo de una interrogación por las disposiciones democráticas de los distintos grupos o clases sociales, sino que también nos permitiera avanzar en la comprensión de los modos de dotación de sentido que se ponen en juego en las lógicas políticas contemporáneas. Con este objetivo incorporamos al cuestionario distintas preguntas sobre preferencias partidarias y evaluaciones de gobierno (dado el alcance de nuestro estudio, preguntamos sobre el Gobierno nacional y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En este marco, y en los términos de un análisis preliminar, vamos a proponer una estrategia de interpretación que nos ayude a superar el economicismo espontáneo de muchos análisis que simplifican la pregunta por la “racionalidad de la elección” política. Lo que presentamos a continuación son resultados que buscan dar cuenta del modo preciso en que las disposiciones ideológicas sobre la justicia social y la política condicionan y se articulan con las trayectorias sociales en la determinación de los juicios políticos concretos.

En muchos análisis políticos se destaca el papel que habrían cumplido en el pasado, o el que cumplirán en un futuro probable, las clases como actores políticos diferenciados. A partir de un concepto intuitivo de clase –en lo respecta a los análisis que circulan en el género periodístico–, o del mero recurso estadís-

tico a posiciones en el mercado de bienes materiales y simbólicos, se promueve insistentemente la idea de grupos o clases sociales homogéneas que se comportan de manera también homogénea en la vida política. Como en una inversión de *El 18 Brumario* de Marx, al momento de realizar el análisis político que debe dar cuenta de la dinámica compleja del juego de fuerzas concretas que atraviesan una situación determinada, se recurre a las clases para sobresimplificar la representación de esas *lógicas* políticas. Se establece de este modo que “la clase media” sostiene una opinión (p) sobre una determinada cuestión, que “la clase alta” participa masivamente de una acción (j) o que “los sectores populares” (especie de desclasados, que se incorporan desde la opacidad absoluta al análisis) permanecerían en bloque expectantes o en disponibilidad para posibles acciones (x). En todos los casos, la opinión (p), la acción (j) o el estado de disponibilidad (x) sólo sirven para producir retroactivamente eso que, como formas del discurso, pretenden representar de la realidad: la homogeneidad de las clases y la homogeneidad de las acciones políticas. Más allá de los intereses involucrados en esas reconstrucciones, el problema teórico que esos análisis plantean es su inclinación a borrar por completo la *heterogeneidad* de las propias clases, la *complejidad* que inscriben las ideologías y la *diferencia* que aparece en la relación de los actores sociales con la política.

Los resultados de la encuesta que estamos presentando se corresponden con los análisis históricos que ponen en cuestión las racionalidades homogéneas de las clases, fundamentalmente al momento de estudiar los protagonismos políticos en la historia. Asimismo, intentaremos evidenciar el error en que incurren quienes pretenden interpretar la capacidad de juicio y de acción política de las clases a partir de una analogía –consciente o inconsciente– con el punto de vista de la elección racional individual, haciendo de las clases actores sociales que sólo persiguen el interés de ese *homo economicus* que actúa en el mundo social sin estar atravesado por el conflicto que suscitan los valores éticos, las pretensiones morales y las preferencias “irracionales”, todas ellas enmarcadas en distintas operaciones ideológicas.

Las tesis sobre el *homo economicus* de clase son todavía más frecuentes cuando se intenta interpretar el comportamiento diacrónico de determinados procesos de movilidad social o de determinadas trayectorias sociales que le darían forma a sujetos colectivos específicos. Se suele hablar en este caso de “lo que piensan y lo que eligen” en términos políticos quienes han ascendido socialmente con independencia de cualquier trazo o sedimentación de procesos ideológicos (extraeconómicos). Como ya mencionamos, de este modo se construyen, en tales lecturas, grupos sociales que tendrían una propensión a volverse políticamente conservadores por el único motivo de su nueva posición socioeconómica y con el único objetivo de defender la nueva posición alcanzada en el mercado de bienes y retribuciones. Continuando esta misma lógica, en el debate público proliferan sujetos colectivos que “se olvidan” de donde provienen, otros que sólo “desean ser lo que no son” y otros cuyo único horizonte se establecería en el juego silencioso de los dones y los contra-dones de las políticas de asistencia y la asistencia a los políticos.

Si salimos de esta mistificación que promueve el economicismo espontáneo de algunos análisis políticos y nos introducimos en el punto de vista de la hete-

Cuadro 5. Relación entre Movilidad Social Reciente y evaluación de la gestión de C. Fernández de Kirchner y M. Macri (en %)

		Movilidad Social Reciente							Total
		Herencia en la Cumbre	Ascenso a la cumbre	Herencia asalariada	Ascenso asalariado	Descenso asalariado	Herencia subalterna	Descenso subalterno	
Evaluación de la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	Buena	50,0	45,5	38,2	37,9	100,0	42,1	39,0	40,5
	Indiferente	0	11,4	23,5	19,2	0	20,3	16,9	19,0
	Mala	50,0	36,4	36,3	37,5	0	35,6	33,9	36,3
	NS/NC	0	6,8	2,0	5,4	0	2,0	10,2	4,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% del Total (n = 700)		1,5	6,6	15,4	36,3	0,8	30,5	8,9
Evaluación de la gestión de gobierno de Mauricio Macri	Buena	40,0	20,5	16,7	13,8	20,0	19,8	20,3	17,5
	Indiferente	10,0	15,9	21,6	19,6	20,0	25,2	20,3	21,3
	Mala	50,0	59,1	57,8	62,5	60,0	52,0	49,2	56,9
	NS/NC	0	4,5	3,9	4,2	0	3,0	10,2	4,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% del Total (n = 700)		1,5	6,6	15,4	36,3	0,8	30,5	8,9

Fuente: Encuesta sobre movilidad social y opiniones sobre la sociedad actual; PIP-CONICET y FONCyT

rogeneidad de las clases¹³, las trayectorias sociales y las disposiciones ideológicas, vemos que ya en un plano descriptivo esas reconstrucciones de las tomas de posición políticas no funcionan. Tomando como punto de referencia la evaluación de dos proyectos políticos y dos gestiones de gobierno tan diferentes como los que encarnan Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri, podemos notar, en un primer análisis, que no existe ninguna inclinación compacta de una determinada trayectoria social que pudiera estar explicando esas evaluaciones (ver **cuadro 5**). En el esquema de trayectorias sociales que estamos presentando se puede observar que el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner recibe un juicio positivo tanto entre quienes ascendieron socialmente como entre quienes descendieron, entre quienes llegaron muy arriba y quienes descendieron muy abajo. El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner muestra una valoración positiva que mantiene porcentajes similares entre todas las categorías de movilidad social (una vez dejadas de lado aquellas dos que por su escasa cantidad de casos no permiten aprehender significativamente esta cuestión, nos referimos a “herencia cumbre” y “descenso asalariado”), habiendo poco menos de 8 puntos de diferencia entre el porcentaje más bajo y el más

¹³ Más aún, si abandonásemos plenamente el economicismo subyacente a una definición de las clases por su posición en la estructura de producción económica, para poner en juego una concepción pluridimensional de lo social que incluya como una de sus dimensiones clave las disposiciones ideológicas de los agentes sociales. Sin que esto implique descartar el plano económico, ni producir un reduccionismo (especialmente inverso) culturalista, esperamos poder avanzar en esta dirección en futuros trabajos, retomando en parte las críticas bourdieuanas a la concepción economicista de las clases (Cf. Bourdieu, P., “Espacio social y génesis de las ‘clases’”, en *Sociología y cultura* [1984], México, Grijalbo, 1990).

Cuadro 6. Evaluación de la gestión de C. Fernández de Kirchner y M. Macri a partir de Movilidad Social Reciente y disposiciones frente a la Política

		Movilidad Social Reciente*									
		Ascenso a la cumbre		Herencia asalariada		Ascenso asalariado		Herencia subalterna		Descenso subalterno	
		Disposición frente a la Política									
		Abierto a la Política	Cerrado a la Política	Abierto a la Política	Cerrado a la Política	Abierto a la Política	Cerrado a la Política	Abierto a la Política	Cerrado a la Política	Abierto a la Política	Cerrado a la Política
Evaluación de la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	Buena	66,7	34,5	60,5	25,4	59,1	26,0	58,1	38,0	66,7	29,5
	Indiferente	13,3	10,3	18,4	25,4	19,3	19,3	11,6	22,8	20,0	15,9
	Mala	20,0	44,8	21,1	46,0	17,0	49,3	27,9	38,0	6,7	43,2
	NS/NC	0	10,3	0	3,2	4,5	5,3	2,3	1,3	6,7	11,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% del Total (n = 700)	2,3	4,4	5,8	9,6	13,4	22,8	6,5	24,0	2,3	6,7
Evaluación de la gestión de gobierno de Mauricio Macri	Buena	26,7	17,2	10,5%	19,0	9,1	16,0	20,9	19,6	26,7	18,2
	Indiferente	13,3	17,2	13,2	27,0	11,4	24,7	14,0	28,5	20,0	20,5
	Mala	60,0	58,6	73,7	49,2	77,3	54,0	60,5	50,0	46,7	50,0
	NS/NC	0	6,9	2,6	4,8	2,3%	5,3	4,7	1,9	6,7	11,4
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% del Total (n = 700)	2,3	4,4%	5,8	9,6	13,4	22,8	6,5	24,0	2,3	6,7

* Entre las categorías de movilidad social reciente no se incluyen las de "herencia cumbre" (1,5% de n) y "descenso asalariado" (0,8%) pues el escaso número de casos resta significatividad a su análisis

Fuente: Encuesta sobre movilidad social y opiniones sobre la sociedad actual; PIP-CONICET y FONCyT

alto que perciben como "buena" su gestión. Lo mismo acontece entre aquellos que la rechazan, donde los porcentajes oscilan entre un 33,9 y un 37,5 por ciento. Es decir, si esperásemos encontrar una asociación intensa y directa entre movilidad social reciente y toma de posición política, vemos que no hay elementos que permitan sostener semejante expectativa, es decir, que nos permitan explicar dicha toma de posición a partir de la sola posición o trayectoria de los agentes. Y algo muy parecido sucede con las evaluaciones que le merecen a los ciudadanos el gobierno de Mauricio Macri. Si dejamos por un momento de lado la categoría de los que se reproducen en lo más alto de la estructura social (donde sí se nota una diferencia con el resto, pero representan sólo un 1,5% del total), los porcentajes de aprobación que obtiene entre los diversos grupos de movilidad social tienden a ser semejantes; si bien la variación es algo mayor cuando se pone el foco en los que rechazan su gestión, concentrándose en torno de los 50 puntos porcentuales, la variación llega hasta un techo del 62,5% y a un piso del 49,2 por ciento. Por eso esta primera lectura, que sólo asocia trayectos de clase y posiciones políticas explícitas, resulta necesariamente insuficiente para dar cuenta de la complejidad de las lógicas políticas contem-

Cuadro 7. Evaluación de la gestión de C. Fernández de Kirchner y M. Macri a partir de Movilidad Social Reciente y disposiciones frente a la Justicia Social

		Movilidad Social Reciente*									
		Ascenso a la cumbre		Herencia asalariada		Ascenso asalariado		Herencia subalterna		Descenso subalterno	
		Justicia Social		Justicia Social		Justicia Social		Justicia Social		Justicia Social	
		Solidario	No Solidario	Solidario	No Solidario	Solidario	No Solidario	Solidario	No Solidario	Solidario	No Solidario
Evaluación de la gestión de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner	Buena	50,0	38,9	59,5	23,7	54,9	20,5	50,0	36,9	53,1	22,2
	Indiferente	11,5	11,1	21,4	23,7	14,8	23,9	17,5	22,1	15,6	18,5
	Mala	34,6	38,9	16,7	50,8	23,8	52,1	30,0	39,3	21,9	48,1
	NS/NC	3,8	11,1	2,4	1,7	6,6	3,4	2,5	1,6	9,4	11,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% del Total (n = 700)	3,9	2,7	6,4	8,9	18,5	17,7	12,1	18,5	4,8	4,1
Evaluación de la gestión de gobierno de Mauricio Macri	Buena	19,2	22,2	4,8	23,7	9,8	17,1	17,5	21,3	18,8	22,2
	Indiferente	15,4	16,7	19,0	23,7	15,6	23,9	22,5	27,0	21,9	18,5
	Mala	61,5	55,6	73,8	47,5	69,7	55,6	55,0	50,0	50,0	48,1
	NS/NC	3,8	5,6	2,4	5,1	4,9	3,4	5,0	1,6	9,4	11,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	% del Total (n = 700)	3,9	2,7	6,4	8,9	18,5	17,7	12,1	18,5	4,8	4,1

* Entre las categorías de movilidad social reciente no se incluyen las de "herencia cumbre" (1,5% de n) y "descenso asalariado" (0,8%) pues el escaso número de casos resta significatividad a su análisis

Fuente: Encuesta sobre movilidad social y opiniones sobre la sociedad actual; PIP-CONICET y FONCyT

poráneas. De alguna manera, estos datos vuelven a señalar la deficiencia estructural de este tipo de análisis.

Pero la perspectiva interpretativa se modifica sustancialmente si introducimos –por ahora, esquemáticamente– como instancia mediadora la disposición ideológica (**cuadros 6 y 7**). Ahora sí aparecen diferencias nítidas que pueden explicar las evaluaciones políticas, cartografías de clases (y de relaciones entre las clases) que revelan su heterogeneidad interna y trayectorias sociales que se expresan en una constelación ideológica diferenciada y comprensible, pero llena de matices. Lo primero que podemos ver en estos cuadros es la nítida diferencia en la *composición del juicio* referido a cada uno de los gobiernos que tienen influencia en la Ciudad de Buenos Aires. La evaluación positiva de la gestión de Cristina Fernández de Kirchner, por lo general está asociada con lo que hemos relevado como disposición positiva frente a la justicia social y la política, sobredeterminando de esa manera las distintas trayectorias sociales. Estos rasgos ideológicos condicionan no sólo el juicio positivo sino también el juicio negativo. Entre quienes han experimentado procesos de movilidad social ascendente, las respuestas que de un modo autoconsciente se expresaron en contra de la gestión del gobierno nacional están muy marcadas por el rechazo a la justicia social y una disposición reactiva frente a la política, y no por esa trayectoria en tanto tal. Por lo contrario, no son para nada despreciables los porcentajes de

aprobación que obtiene dentro de ese mismo grupo de los que ascendieron socialmente cuando se especifica su relación positiva frente a la justicia social y, sobre todo, a la política (**cuadros 6 y 7**)¹⁴

Por otra parte, esta misma conjunción de dimensiones permite complejizar la relación entre trayectoria social y toma de posición con respecto a la gestión del gobierno de Mauricio Macri. En efecto, si bien con diferencias menos nítidas que en el caso anterior, puede detectarse una tendencia sistemática (y muy marcada en algunas categorías de movilidad social) cuando se introduce la dimensión atinente a la justicia social (**cuadro 7**). De esta manera, los solidarios tienden a considerar “mala” esta gestión de gobierno (con un pico de 73,8% entre aquellos que han heredado una posición asalariada), mientras que los no solidarios tienden a percibirla como “buena”. Sin embargo, esto se complejiza cuando ponemos en juego la otra dimensión, aquella atinente a la valoración frente a la política (**cuadro 6**). En efecto, mientras que en casi todas las categorías de movilidad social reciente (con la notable excepción de aquellos que han experimentado un “descenso subalterno”) es entre los “abiertos” a la política que predomina la percepción del gobierno de Macri como “malo”, no encontramos una situación inversa y complementaria al analizar a quienes juzgan como “bueno” su gobierno (como sí sucedía en el caso de la toma de posición frente al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner). Puesto que es sólo entre las dos categorías de asalariados (tanto cuando se hereda esa posición como cuando se asciende a ella) donde los “cerrados” políticamente predominan; mientras que en las tres restantes (ascenso a la cumbre, herencia subalterna y descenso subalterno) entre los “abiertos a la política” predominan los que juzgan buena esta gestión.¹⁵ Esto permitiría inferir –de modo aún muy tentativo– que entre

¹⁴ Por supuesto esto no agota el análisis, antes bien lo único que intenta mostrar es la complejidad del proceso que estamos abordando y las limitaciones que surgen de su reducción a una relación más o menos directa entre trayectorias sociales y tomas de posición explícitas en el nivel político. En este sentido, tanto el **cuadro 6** como el **7** podrían ser leídos como una prueba de la necesidad de invertir plenamente la relación, para sostener que son únicamente los esquemas de dotación de sentido los que pueden explicar las tomas de posición política, dejando de lado todo lo referente a las posiciones estructurales de los encuestados y a sus trayectorias sociales. Sin embargo, semejante reduccionismo “culturalista” (especularmente inverso al economicista que estamos cuestionando) tendría que obviar el hecho de que la disposición “abierto” o “cerrado” a la política, “solidario” o “no solidario” no divide en términos iguales a cada una de las categorías de movilidad social. Y esto en tres sentidos: no las divide internamente en dos mitades iguales, sino que siempre hay un predominio claro de una de las disposiciones sobre la otra; esa división no es igual entre las distintas categorías de movilidad social, por lo que según esta última variará la diferencia entre los que tienen una u otra de estas disposiciones; y, finalmente, una misma categoría de movilidad social no se divide de igual modo entre las disposiciones atinentes a la valoración frente a la política y frente a la justicia social (por ejemplo, entre aquellos cuya trayectoria es de “ascenso a la cumbre” el 34,1% es abierto a la política mientras que el 65,9% es cerrado frente a la misma; a la vez que el 59,1% es solidario mientras que el 40,9% es no solidario). Todo lo cual marca la complejidad y pluridimensionalidad que ha de ponerse en juego para una aprehensión densa de las clases sociales y sus trayectorias, sin reducirla al economicismo, pero tampoco al culturalismo de la descripción de sus esquemas de dotación de sentido subjetivos. Antes bien, ha de intentarse entrelazar estas distintas dimensiones en una totalidad compleja (y concreta). Y si bien los alcances de este trabajo no nos permiten llegar a ese nivel de elaboración, nuestro planteo al menos busca hacer patente la necesidad de orientar las investigaciones en esa dirección.

quienes tienen una disposición con rasgos antipolíticos el juicio negativo acerca de los representantes políticos (y de la actividad política en general) tiende a ser generalizado y a no enfocarse exclusivamente entre aquellos representantes cuyo discurso explícitamente plantea la dimensión conflictiva de la política, puesto que también recae sobre aquellos que –al menos en principio– plantean un discurso más acorde a tales disposiciones. Por supuesto, ello no implica que a la hora de votar (de tomar esa posición) un agente cuyas disposiciones caben calificar de “cerradas” frente a la política termine optando por aquél que, desde sus categorías de percepción y apreciación, resulta “menos malo”, lo que sí implica es que el camino por el cual dota de sentido a esa práctica es muy distinto al de quien valora positivamente a esa figura política, incluyendo a aquellos cuyas disposiciones son “abiertas” a la política. Esto, que en términos estrictos de un resultado electoral podría parecer una cuestión menor, resulta clave para un diagnóstico denso de nuestra sociedad, que no iguale automáticamente a los que votan igual, que aprehenda la complejidad detrás de cada una de esas tomas de posición y, con ella, la de los obstáculos a los que se enfrenta la democracia en la Argentina actual.

V. Conclusión

El material empírico que hemos producido, del cual aquí presentamos tan sólo un análisis preliminar, tendría que servir no sólo como una herramienta para “derribar mitos” sobre el comportamiento político de las clases o sobre los procesos de movilidad social, sino, fundamentalmente, para cambiar las preguntas y ofrecernos un nuevo horizonte para pensar los desafíos actuales de la democracia y las nuevas lógicas sociopolíticas que emergen de las transformaciones sociales recientes. En vez de insistir en ese género de investigaciones sobre las debilidades de las democracias latinoamericanas que hacen foco exclusivamente en fenómenos etiquetados como clientelismo político, corrupción o aumento de la polarización partidaria, deberíamos poder interrogar las estrategias ideológicas y los mecanismos institucionalizados por el “nuevo capitalismo” que logran torcer o neutralizar la pretensión de igualdad, al escindirlos de las prácticas políticas de la democracia. En todo caso, deben complementarse los enfoques (liberal-conservadores) que piensan al Estado como el único obstáculo para la democracia de los individuos, con estudios que permitan sostener una preocupación teórico-normativa por la democracia que pueda desarrollar algunas de las preguntas que abre nuestro trabajo: ¿qué significa la aparente paradoja de que exista un cuarto de la población que se muestra favorable a la justicia social entendida en sentido amplio, pero que rechaza las incertidumbres y los conflictos de la *política* democrática? ¿Cómo producen efectos en las subjetividades los discursos que estigmatizan la discusión política e incitan a vivir con temor la participación ciudadana y la pretensión de cambiar las normas (formales o informales) que estructuran la vida en común? ¿De qué modo y con qué alcance la pretensión de “normalizar” la democracia puede deteriorar las bases de la solidaridad social de la comunidad política y borrar las huellas de una dis-

¹⁵ A la vez que es la toma de posición de “indiferencia” frente a la gestión de Macri la única que tiende a predominar sistemáticamente entre los “cerrados” a la política, marcando otra diferen-

posición favorable a la justicia social que todavía se puede observar nítidamente en la población? ¿Cómo puede la “rareza” de la democracia enfrentar virtuosamente los imperativos de orden del sistema económico, que logran interpelar a todas las clases sociales y a todas las trayectorias de movilidad social?

La baja disposición democrática, o la disposición directamente antidemocrática, constituye un problema grave y real de nuestras sociedades contemporáneas, pero cuando pasamos del punto de vista estrictamente normativo al análisis de las lógicas políticas vemos que ese problema general se encuentra diseminado en las clases y las trayectorias sociales a partir de diferentes situaciones, que exigen interpretaciones particulares y reconstrucciones de composiciones ideológicas que remiten a motivaciones, necesidades y deseos que se caracterizan por su heterogeneidad. De estos análisis surge otra serie de nuevas preguntas: ¿cómo podemos hoy, en la Argentina, repensar las clasificaciones y sus clases poniendo en juego criterios que no las reduzcan a una sola de sus dimensiones, sea económica o cultural? ¿Qué es lo que genera, en las dinámicas culturales actuales, la tendencia a la despolitización específica de las clases subalternas, que en algunos casos llega a ser muy superior a la de las otras clases? ¿Qué consecuencias para la vida política común acarrea el que las disposiciones cerradas a la política tiendan a generar una indiferencia (en el literal sentido de no introducción de diferencias) que iguala a los distintos referentes políticos en el juicio negativo sobre ellos? ¿Qué fue lo que permitió consolidar en el pasado reciente, a contramano de lo que plantea una hipótesis generalizada, la relación positiva entre procesos de movilidad social ascendente e identificaciones ideológicas que valoran la solidaridad y la apertura de la política?

Todas estas son preguntas que apenas hemos podido comenzar a plantear en este trabajo, pero que requerirán de nuevos enfoques para profundizar en el análisis de la tensión entre democracia y capitalismo en una época de profundas crisis globales.

Bibliografía

- Adorno, T., et. al. (2009). “Estudios sobre la personalidad autoritaria”, en: *Escritos Sociológicos II*, V.1, Madrid, Akal.
- Altemeyer, B. (1996). *The Authoritarian Specter*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Barry, B. (2001). *Culture and Equality*, Cambridge, Polity Press.
- Boltanski, L. y Chiapello, È. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*, Madrid, Akal.
- Duek, Celia y Graciela Inda (2006) “La teoría de la estratificación social de Weber: un análisis crítico” en *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 11, pp. 05-24.
- Feito Alonso, Rafael (1995) *Estructura social contemporánea. Las clases sociales en los países industrializados*. Madrid, Siglo XXI Editores.
- Filgueira, Carlos y Carlo Geneletti (1981) *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, 39, Santiago de Chile, CEPAL.
- Forst, R. (1994). *Kontexte der Gerechtigkeit: Politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Foucault, M. (2009). *Nacimiento de la biopolítica*, Madrid, Akal.

- Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico*, Madrid, Morata y Fundación Paideia-Galiza.
- Giddens, Anthony (1979) *La estructura de las clases en las sociedades avanzadas*. Madrid, Alianza.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*, Madrid, Trotta.
- Habermas, J. (2005). "Equal Treatment of Cultures and the Limits of Postmodern Liberalism", *The Journal of Political Philosophy*, Vol. 13, 1, pp. 1-28.
- Habermas, J. (2012). *La constitución de Europa*, Madrid, Trotta.
- Habermas, J. y Rawls, J. (2010). *Debate sobre el liberalismo político*, Barcelona, Paidós.
- Held, D. (1987). *Models of Democracy*, Cambridge, Cambridge Polity Press.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento. Por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona, Grijalbo.
- Honneth, A. (2002), (comp.). *Befreiung aus der Mündigkeit. Paradoxien des Gegenwärtigen Kapitalismus*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Honneth, A. (2007). *Pathologien der Vernunft. Geschichte und Gegenwart der kritischen Theorie*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Honneth, A. (2009). *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Höppner, M. (2003). *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland*, Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Kerbo, Harold, R. (2004) *Estratificación y desigualdad. El conflicto de clases en perspectiva histórica, comparada y global*, España: Mc Graw Hill/ Interamericana de España, S.A.U.
- Leffort, C. (2004). *La incertidumbre democrática*, Barcelona, Anthropos.
- Leffort, C. (1990). *La invención democrática*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Longhi, Augusto (2005) "La teorización de las clases sociales", en *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología, Año XVIII/ 22, pp. 104 – 114.
- Marx, Karl (1851) *El 18 brumario de Luis Bonaparte*. Edición año 1973: Editorial Anteo, Buenos Aires.
- Marx, Karl (1859) *Contribución a la crítica de la Economía Política*, Madrid, Alberto Editor. Edición del año 1970.
- Marx, Karl (1861) *Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie*, primera publicación 1939, Penguin. Edición castellano: (1997) *Grundrisse. Elementos fundamentales de la crítica de la economía política*, México: Siglo XXI Editores.
- Marx, Karl (1867) *El Capital: Crítica de la Economía Política*, edición 1992, Tomo I, Vol. I, México, Fondo de Cultura Económica. Edición Vigésima Septima reimpresión año 2000.
- Marx, Karl (1885) "Las clases" en *El capital*, Tomo III, Vol. 8, Edición 1991. México, Siglo XXI editores.
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político*, Buenos Aires, Paidós.
- Mouffe, Ch. (2005). *The Democratic Paradox*, London, Verso.
- Parsons, Talcott (1967) *Ensayos de teoría sociológica*. Buenos Aires, Paidós.

- Pla, Jérica (2013) "Reflexiones sobre el uso del concepto de clase para el estudio de la movilidad social" en Chávez Molina, Eduardo (comp.) *Aportes a los estudios sobre desigualdad y movilidad social en el mundo contemporáneo. Argentina, China, España, Francia*, Buenos Aires, Editorial Imago Mundi.
- Pla, Jérica Lorena (2012) "Trayectorias inter-generacionales de clase y marcos de certidumbre social. La desigualdad social desde la perspectiva de la movilidad. Región Metropolitana de Buenos Aires 2003-2011", http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia/programa/biblioteca/bolsa/Tesis_Jesi.pdf
- Rancière, J. (1996). *El desacuerdo*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- Rancière, J. (2008). *El odio a la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Sennett, R. (2000). *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- Stenner, K. (2005). *The Authoritarian Dynamic*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Streeck, W. (2013). *Gekaufte Zeit. Die vertragte Krise des demokratischen Kapitalismus*, Frankfurter Adorno Vorlesungen, Berlin, Suhrkamp.
- Weber, Max (1922) "División del poder en la comunidad: clases, estamentos, partidos", en *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, edición año 1996.
- Wolin, S. (2008). *Democracia S.A., de la democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido*, Madrid, Katz.

Transformaciones

La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa*

Andrés Wainer **
*Martín Schorr****

La restricción externa ha sido una traba histórica a los procesos de acumulación en algunos países dependientes como la Argentina. A pesar de la situación de holgura externa que exhibió la economía argentina en los primeros años de la posconvertibilidad, las dificultades en el frente externo reaparecieron con fuerza en los últimos años, cuyas manifestaciones más claras fueron la disminución de las reservas internacionales y el salto devaluatorio de enero de 2014. En ese marco, el objetivo de este trabajo es el de analizar los principales determinantes de la restricción externa al crecimiento tras el colapso de la convertibilidad. Al respecto, la principal hipótesis es que la manifestación actual de “cuellos de botella” en el sector externo se debe principalmente a la concurrencia de una serie de condicionantes estructurales (muchos heredados de la década de 1990 y profundizados en la etapa reciente, y otros “nuevos”, propios de la posconvertibilidad). Para llevar a cabo el objetivo propuesto se analizará la evolución de los principales componentes de la balanza de pagos en la posconvertibilidad intentando establecer distintas etapas dentro del período.

Palabras clave: Economía argentina - Posconvertibilidad - Restricción externa

* Se agradecen los valiosos comentarios de Matías Kulfas y Esteban Ferreira a una versión preliminar y se los exime de toda responsabilidad por los errores y las omisiones que pudieran existir. El texto se terminó de redactar el 15/6/2014.

** Investigador del CONICET y del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO; docente de la UBA y la UNSAM.

*** Investigador del CONICET y del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín; docente de la UBA y la UNSAM.

Argentina's Economy After the Convertibility Regime: Structural Problems and the Balance of Payments Constraint

The Balance of Payments constraints have been an historical barrier to GDP growth in dependent countries like Argentina. Despite having good results in fo-reign trade in the early years of the post-convertibility, new difficulties in the external front reappeared strongly in recent years, whose main manifestations were the decrease in international reserves and the currency devaluation in January 2014. In this context, the aim of this paper is to analyze the main determinants of the BOP constraint after the convertibility crisis in 2002. The hypothesis is that the current manifestation of "bottlenecks" in the external sector is mainly due to the combination of a number of structural factors (many inherited from the 1990's and o-thers which are "new"). To accomplish the proposed goal we analyze the evolution of the main components of the balance of payments in post-convertibility, esta-blishing different stages within this period.

Fecha de recepción: junio de 2014

Fecha de aceptación: agosto de 2014

Introducción

La restricción externa ha sido una limitación histórica al desarrollo para buena parte de los países latinoamericanos en tanto el nivel de actividad y las tasas de crecimiento económico se han visto restringidas por la disponibilidad de divisas. En la Argentina, los primeros “cuellos de botella” en el sector externo remiten a la década de 1930 y se hicieron manifiestos en diferentes momentos del modelo de sustitución de importaciones. El crecimiento extensivo y, sobre todo, intensivo de la industria dependía de la importación de bienes de capital e insumos intermedios, aunque las divisas necesarias para financiar dichos requerimientos provenían fundamentalmente de las exportaciones del sector agropecuario, cuya oferta, especialmente la agrícola, se encontraba virtualmente estancada (Braun, 1975).

Hacia fines del decenio de 1950 el ingreso de capitales bajo la modalidad de inversión extranjera directa (IED) sólo actuó como un atenuante transitorio de la restricción externa, ya que la posterior remisión de utilidades al exterior, las importaciones y los pagos de intereses y regalías efectuados por los capitales extranjeros radicados en el país terminaron agravando el problema en el mediano plazo (CONADE, 1973). Las actividades desarrolladas por las empresas multinacionales tampoco contribuyeron a modernizar la estructura productiva, ya que tendieron a reproducir y consolidar las diferencias intra e intersectoriales de productividad impidiendo la diversificación, en particular de las exportaciones, y acentuando la fuerte dependencia de las importaciones de manufacturas y el carácter trunco de la estructura industrial (Fajnzylber, 1983).

Tras el quiebre del esquema sustitutivo durante la última dictadura militar (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986, Canitrot, 1983 y Ferrer, 1989), los problemas en el sector externo exhibieron un cambio cualitativo y terminaron siendo desplazados transitoriamente por el masivo endeudamiento externo. Sin embargo, las amortizaciones de capital y la carga de intereses, así como la fuga de capitales locales al exterior asociada, contribuyeron a profundizar los problemas en la balanza de pagos en el mediano y largo plazo. De este modo, el acceso a financiamiento en la segunda mitad de la década de 1970 no disminuyó los problemas estructurales relacionados con el sector externo, sino que los agravó sobremanera. Por un lado, al introducir una nueva y pesada exigencia sobre la balanza de pagos: el pago de intereses (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005). Por otro, al sentar las bases para el despliegue de una estrategia de internacionalización financiera por parte de los grandes agentes económicos, la cual tuvo como correlato una considerable salida de divisas por múltiples vías (Basualdo, 2006).

Con sus variantes, estos elementos distintivos del llamado “modelo de valorización financiera” se afianzarían en el transcurso del primer gobierno de la recuperación democrática (1983-1989) y bajo la convertibilidad (1991-2001), y sus impactos sobre el sector externo se potenciarían por la concurrencia de otros factores, entre los que sobresalen la reestructuración regresiva de la industria y la extranjerización creciente de la economía (Azpiazu y Schorr, 2010, Damill, 2000, Kulfas, 2001, Porta y Fernández Bugna, 2011 y Wainer, 2011).

A partir de los legados profundamente deletéreos de la larga experiencia neoliberal, desde comienzos del siglo XXI se advierte en América del Sur en general una posición externa sólida debido a la reversión del deterioro de los términos de intercambio asociada con el auge de la demanda proveniente del continente asiático y la incorporación de muchos *commodities* como activos financieros, a lo que se suma en varios países un ingreso importante de capitales en concepto de IED y de inversiones de cartera (CEPAL, 2012 y 2013). Esto llevó a que numerosos analistas y hacedores de política afirmaran que los problemas derivados del estrangulamiento en la balanza de pagos habían quedado en el pasado.

En la Argentina en particular, las mejoras en el frente externo tuvieron que ver, además de la modificación apuntada en los términos de intercambio, con una inicial contracción de las importaciones a raíz del desenlace de la crisis de la convertibilidad (recesión y devaluación), un incremento cuantitativo de las exportaciones y la reestructuración de la deuda externa. Sin duda, la reversión en los términos de intercambio fue una condición de posibilidad decisiva para que tuviera lugar un período prolongado con altas tasas de crecimiento del producto, contribuyendo adicionalmente a una mejora de la situación fiscal y del mercado laboral, así como a una disminución en el nivel de endeudamiento.

Esta situación de holgura externa, asociada en el plano interno con un patrón de crecimiento que ha pivotado sobre bases económicas diferentes respecto de la etapa 1976-2001, perduró hasta inicios de la década en curso. A pesar de cierta moderación en los últimos años, los precios de los principales bienes exportados por la Argentina (soja, maíz, trigo y minerales) siguen siendo altos en términos históricos; no obstante, el mecanismo de restricción externa igualmente se hizo presente. Esta situación se manifiesta en la incesante disminución de las reservas internacionales en los últimos años y el salto devaluatorio de enero de 2014, fenómenos que invitan a reflexionar acerca de la capacidad de la economía argentina para sustentar prolongados períodos de crecimiento sin que el sector externo opere como un límite a la capacidad de acumulación de capital en el país. Como afirman Abeles, Lavarello y Montagu (2013), la mejora de los precios de exportación puede acelerar coyunturalmente el ritmo de crecimiento compatible con el equilibrio externo pero no modifica los parámetros estructurales de la restricción externa¹.

En ese marco, el objetivo de este trabajo es el de analizar los principales determinantes de la restricción externa en el país tras el colapso del “modelo de valorización financiera”. Al respecto, la principal hipótesis es que la manifestación actual de “cuellos de botella” en el sector externo se debe principalmente a que el notable crecimiento económico que exhibió la economía argentina desde 2003 no acarrearó un cambio estructural en el perfil de especialización productiva y el carácter “divisa-dependiente” de la industria local, ni tampoco en la fisonomía y el desempeño de los actores económicos predominantes. Desde

¹ Por otra parte, nada garantiza que los términos de intercambio sigan siendo persistentemente elevados para países como los sudamericanos; más bien la historia demuestra que, si bien se han alternado ciclos de alza y baja, lo que predomina es el deterioro de los precios de los bienes primarios frente a los productos manufacturados, especialmente los más complejos y tecnológicamente avanzados.

esta perspectiva, la esencia de la restricción externa no se debería a un cuadro de iliquidez coyuntural, sino a la existencia de diversos problemas de insolvencia que remiten a cuestiones estructurales que no fueron resueltas y que traban el desarrollo de las fuerzas productivas en el nivel nacional.

El texto se estructura de la siguiente manera. En la Sección I se realiza un brevísimo repaso por algunas cuestiones teóricas referidas a la problemática de la restricción externa con la finalidad de encuadrar el trabajo en términos analíticos. La Sección II se adentra en el estudio de la evolución de la balanza de pagos en la posconvertibilidad (intentando precisar algunas líneas de continuidad y de ruptura con lo acaecido en la década de 1990). Sobre esa base, en la Sección III la indagación se focaliza en los factores estructurales que, en su articulación, permiten dar cuenta de los complejos problemas en el sector externo que ha venido afrontando la economía argentina en los últimos años (reindustrialización acotada, continuidad del proceso de extranjerización y fuga de capitales). Cierran el trabajo unas reflexiones finales sobre las limitaciones de encarar los problemas en el sector externo desde una visión estrictamente coyuntural.

I. Algunos antecedentes teóricos

En América latina las corrientes estructuralistas y dependentistas presentan una importante trayectoria en el análisis de los problemas de restricción externa. No casualmente, fue en la Argentina donde surgieron los primeros estudios que relacionaron esta problemática con el comportamiento errático de la economía, entre los cuales se encuentran los trabajos fundacionales de Braun y Joy (1968) y Diamand (1973)². Mientras que bajo el predominio de la valorización financiera (1976-2001) la problemática de la restricción externa estuvo prácticamente ausente de la literatura económica argentina³, los desarrollos realizados por Krugman (1979) y, en especial, por Thirlwall (1979) le terminaron dando un nuevo impulso a este tipo de estudios en otros países de la región latinoamericana.

A decir verdad, el planteo de Thirlwall, que estipulaba que la tasa de crecimiento del producto estaba condicionada por el desempeño de las exportaciones y los requerimientos de importaciones⁴, no aportó demasiadas novedades respecto a lo enunciado en su momento por Braun y Joy y por Diamand para la economía argentina, aunque su formalización facilitó su aplicación a diversos casos permitiendo además la realización de estudios comparativos. Posteriormente, el modelo "simple" de Thirlwall se complejizó incorporando

² Otros autores que se aproximaron desde distintas vertientes a cuestiones asociadas con la restricción externa en la Argentina durante las décadas de 1950, 1960 y 1970 fueron Prebisch, Olivera, Ferrer, Díaz Alejandro, Sourrouille, Porto, Villanueva, Canitrot y Brodersohn.

³ Una excepción a esta "carencia" fueron las contribuciones del CEDES (a simple título ilustrativo véase Damill y Frenkel, 1990 y Damill, Fanelli y Frenkel, 1994).

⁴ De modo estilizado, la llamada "Ley de Thirlwall" establece que, dado un tipo de cambio constante y suponiendo que los términos de intercambio se mantienen estables en el largo plazo, la expansión del producto compatible con el equilibrio en la balanza de pagos se determina por el cociente entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la elasticidad ingreso de las importaciones.

variables que dieron cuenta de los cada vez más importantes flujos de capitales asociados con pagos de intereses, remisión de utilidades y dividendos, inversiones extranjeras y fuga de capitales (Alleyne y Francis, 2008, Barbosa Filho, 2001 y Elliot y Rhodd, 1999). A pesar de haber sido concebido y empleado por primera vez para el análisis de países centrales, el modelo de Thirlwall encontró su mayor campo de aplicación en naciones subdesarrolladas que no tienen forma de financiar potenciales déficit en la cuenta corriente recurriendo a sus propias monedas (Perraton, 2003 y Thirlwall y Hussain, 1982); de allí la influencia que tuvo en los estudios sobre problemas en las balanzas de pagos en los países latinoamericanos⁵.

Si bien la mayor formalización de los planteos contemporáneos sobre el estreñimiento en la balanza de pagos permitió realizar estimaciones más precisas y sumó comparabilidad, también contribuyó a opacar un aspecto central de la problemática abordado por estructuralistas y marxistas en décadas anteriores: la dinámica social detrás del fenómeno económico, es decir, los intereses y las acciones de las distintas clases y fracciones de clase. De ahí que el enfoque propuesto en este trabajo sea el de la economía política. Ello, en el entendimiento de que el devenir económico de una nación no se debe fundamentalmente a causas "naturales", sino que es el resultado de la dinámica de alianzas y enfrentamientos entre los diferentes grupos sociales que se dan en una determinada fase histórica del desarrollo capitalista. Las contradicciones inherentes a todo régimen económico sólo se hacen efectivas cuando son encarnadas por determinados sujetos sociales.

En este marco, la situación de la economía argentina en el siglo XXI presenta un nuevo desafío al pensamiento económico local, ya que se trata de recuperar y adaptar los estudios realizados por los ya "clásicos" autores sobre la problemática de la restricción externa y los aportes teórico-metodológicos de las últimas décadas para analizar la cuestión en un escenario mundial, regional y nacional específico. En este sentido, la dinámica que presentó el sector externo en la última década en la Argentina y los cambios en el modo de acumulación a escala local y mundial dan cuenta de algunas semejanzas pero también de diferencias significativas *vis-à-vis* la etapa sustitutiva y el período de valorización financiera⁶.

II. La balanza de pagos en la posconvertibilidad: una mirada agregada

En esta sección se analiza la dinámica externa de la economía argentina en la posconvertibilidad. A los fines de contextualizar dicho desenvolvimiento y de

⁵ Algunos ejemplos de trabajos que aplicaron la propuesta de Thirlwall a la realidad latinoamericana son los de Capraro (2007), Fuji (2002), Guerrero de Lizardi (2001), López y Cruz (2000) y Porcile, Curado y Bahry (2003).

⁶ En los últimos años ha resurgido con fuerza la discusión sobre la restricción externa en la economía argentina. Desde diversos enfoques se destacan los aportes de Abeles, Lavarello y Montagu (2013), Amico (2013), Amico, Fiorito y Zelada (2012), Belloni y Wainer (2012), Bernat (2011), Bianco, Porta y Vismara (2007), CENDA (2010), Fernández (2012), Katz y Bernat (2013), López y Sevilla (2010) y Panigo, Kíper y Garriz (2012). Una reflexión en clave regional se puede encontrar en Cimoli, Porcile y Rovira (2010) y Frenkel y Rapetti (2011).

captar algunas continuidades y rupturas en la trayectoria de los principales componentes de la balanza de pagos, en el primer apartado se hace un repaso por demás simplificado del comportamiento verificado en el transcurso de la convertibilidad, mientras que en el segundo la mirada se posa sobre el período iniciado en 2002. En esta última parte, además, se busca precisar los rasgos distintivos de las diferentes subetapas que resulta posible identificar.

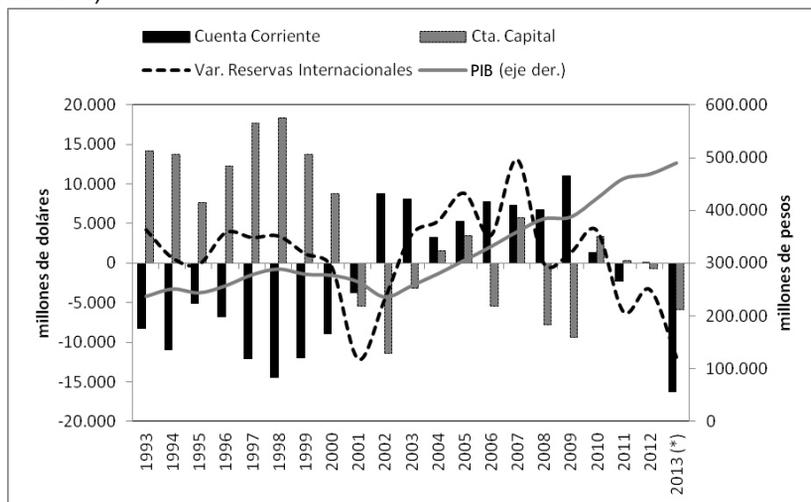
II.1. El sector externo durante la convertibilidad

La combinación de la apertura comercial con la fijación del tipo de cambio en 1991, y la posterior apreciación cambiaria, determinaron un déficit comercial crónico en el transcurso del decenio de 1990, que sólo fue revertido en los años recesivos por la caída de las importaciones ante la merma en el nivel de actividad. Al considerar que los componentes restantes de la cuenta corriente (servicios y transferencias) también eran deficitarios, la misma mostró un signo negativo a lo largo de toda la década (**gráfico 1**). Esquema de caja de conversión mediante, este desbalance no erosionó la base monetaria porque existió una corriente de fondos compensatoria a través de la cuenta capital y financiera. Dicha cuenta fue sistemáticamente superavitaria (salvo en el último año), posibilitando la acumulación de reservas y la monetización de la economía, aunque a su vez contribuyó al déficit en cuenta corriente al estimular y sostener el retraso cambiario. Así, se trató de una relación dialéctica en la cual los distintos procesos que propiciaban el ingreso y el egreso de divisas se retroalimentaban mutuamente. Bajo este formato, la economía local quedó atada a los movimientos de capitales, lo cual presuponía la existencia de elevada liquidez internacional y de oportunidades “atractivas” en el país⁷.

La aparente solidez de la convertibilidad fue puesta a prueba en 1995, luego de la devaluación y la inminente cesación de pagos de México. El “efecto Tequila” creó resquemores entre los inversores internacionales y produjo un “efecto contagio” que provocó el retiro de inversiones en los mercados “emergentes”, lo que elevó la prima de riesgo, especialmente en países de América latina. Estados Unidos actuó velozmente para proteger a su país vecino, pues la mayor parte de los tenedores de títulos de la deuda mexicana eran inversores estadounidenses y, en forma adicional, era necesario demostrar la supuesta conveniencia del esquema de integración comercial que proponía para toda la región (Arceo, 2001). En la Argentina la reversión en el flujo de capitales no generó un desequilibrio externo mayor debido a la asistencia financiera del FMI y a la contracción del déficit en cuenta corriente a raíz de un menor nivel de importaciones por la caída de la actividad económica. De allí que la pérdida de reservas en 1995 fuera moderada. No obstante, este cambio de “expectativas” en los inversores internacionales impactó significativamente en la evolución de la economía local, que entró en recesión durante tres trimestres consecutivos, lo cual desembocó, entre otras cosas, en que la tasa de desocupación llegara a superar el 18% de la población económicamente activa.

⁷ Sobre esto último, vale recordar que en esos años se realizaron numerosas concesiones al capital extranjero, entre las que sobresalen la ampliación de los beneficios de la Ley de Inversiones Extranjeras 21.382 y la suscripción de cerca de 60 tratados bilaterales de inversión. Con leves modificaciones, ambos dispositivos normativos siguen vigentes en el presente (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011).

Gráfico 1. Argentina. Evolución del resultado de los principales componentes de la balanza de pagos y del PIB, 1993-2013 (millones de dólares y pesos de 1993)



(*) Dadas las inconsistencias en los valores agregados de comercio exterior informados por el INDEC para 2013, se utilizaron los datos de exportaciones e importaciones mensuales generados por el propio organismo estadístico (que resultan mucho más consistentes con fuentes de información de otras dependencias oficiales como el Banco Central, la Aduana y la Cancillería). Es por este motivo que el déficit en cuenta corriente resulta mayor al publicado oficialmente por el INDEC (aunque más cercano al balance cambiario del BCRA) y, por lo tanto, hasta tanto no se corrijan los restantes componentes de la balanza de pagos, las discrepancias con la evolución de las reservas internacionales y la cuenta capital y financiera se ven incrementadas. Por otra parte, ante la ausencia de información oficial sobre la evolución del PIB en el último trimestre del año (base 1993), se utilizó un promedio de los tres primeros trimestres.

Fuente: elaboración propia sobre el INDEC.

La acumulación de reservas internacionales hasta el inicio de la crisis de la convertibilidad (1999) se sustentó principalmente sobre el endeudamiento externo, la IED y las inversiones de cartera. Si bien en los primeros años fue muy importante, el ingreso de divisas por IED fue disminuyendo a medida que se agotaban las privatizaciones (Azpiazu, 2003 y Kulfas, Porta y Ramos, 2002)⁸. Como para sostener el tipo de cambio fijo era necesario que la balanza de pagos no resultara deficitaria (acumulación de reservas), y dado el mencionado déficit en la cuenta corriente, el papel del endeudamiento público fue crucial. En efecto, la única forma de mantener la convertibilidad y su esquema de negocios fue mediante el incesante incremento de la deuda pública externa, máxime en un escenario en el cual la estrategia de acumulación de los grandes agentes económicos centrada sobre la especulación y la internacionalización financiera

⁸ La excepción fue el año 1999, cuando hubo un fuerte ingreso de IED por la adquisición de la casi totalidad del paquete accionario de YPF por parte de la española Repsol (Barrera, 2013).

finalizaba con una salida de divisas muy marcada (Damill, 2000; Kulfas y Schorr, 2003 y Vitelli, 2001).

La situación en el frente externo se agravó notablemente con la alteración del favorable contexto internacional hacia 1998-1999 (crisis asiática, rusa y brasileña), lo cual propició una aceleración de la fuga de capitales que fue motorizada por los segmentos empresarios más concentrados y erosionó el superávit de la cuenta capital hasta convertirlo en un déficit pronunciado en 2001 (Comisión Especial de la Cámara de Diputados, 2005). Si bien la recesión en la que ingresó la economía doméstica a mediados de 1998 implicó menores requerimientos de importaciones e incluso se llegó a obtener superávit comercial en 2000, el mismo resultó insuficiente para revertir el desbalance total en la cuenta corriente. En ese marco, en 2001 el Banco Central perdió reservas por más de 12.000 millones de dólares, el 45% del *stock* existente a inicios de dicho año. De allí al *default* de la deuda externa y la “salida devaluatoria” de la convertibilidad quedaba un solo paso.

II.2. Las distintas etapas del sector externo durante la posconvertibilidad

Luego de sufrir una de las crisis más profundas y duraderas de su historia (1998-2002), la Argentina exhibió un desempeño económico destacado que se reflejó en buena parte de sus indicadores. Por ejemplo, entre 2002 y 2013 el PIB total (a precios de 1993) creció a un promedio anual del 6,9%, se redujo con creces el peso de la deuda sobre el producto (del 130% al 36%) y el desempleo bajó en forma significativa (del 21% al 7 por ciento).

En relación con el sector externo, el déficit comercial que había predominado bajo la convertibilidad fue revertido, dando lugar a un superávit holgado que hizo posible una importante acumulación de reservas internacionales hasta 2010. Este ingreso de divisas por el canal comercial permitió que se diese un proceso de “desendeudamiento” sin generar mayores tensiones en el frente externo hasta la finalización de la primera década del nuevo siglo⁹. En contraposición con la década de 1990, en la posconvertibilidad el aporte neto de divisas fue realizado fundamentalmente a través de la cuenta corriente y, especialmente, por el resultado comercial (**gráfico 1**). La trayectoria aludida se asemeja, en cierto sentido, a la etapa sustitutiva, cuando el capital financiero tenía escasa incidencia en la provisión de divisas, aunque, obviamente, el contexto mundial y regional difería del actual en una multiplicidad de aspectos.

⁹ El “desendeudamiento” refiere a la declinación del peso de la deuda pública en el PIB. Dicho proceso se debió fundamentalmente a tres grandes factores: una reducción inicial del monto adeudado tras el canje de deuda realizado en 2005 (luego reabierto en 2010), el pago “al contado” de vencimientos de capital con reservas internacionales (entre ellos, el pago por adelantado al FMI) y la importante expansión del nivel de actividad. Esto no quita que el *stock* de deuda pública nacional se haya incrementado en términos absolutos (en 2013 superó los 200.000 millones de dólares), pero asociado con un cambio relevante en términos de acreedores (más del 60% corresponde a deuda interestatal) y en la significación de la deuda nominada en moneda nacional (aproximadamente el 46% frente al 9% antes de la reestructuración). Sobre estos temas, consúltese De Lucchi (2014) y Selva (2014).

Ahora bien, las evidencias disponibles indican que el desenvolvimiento de la economía argentina hasta 2013 reconoce dos grandes fases luego del crítico y sumamente regresivo año 2002. Entre 2003 y 2008 el PIB global se expandió a una tasa anual acumulativa del 8,4% (con un rol protagónico de las actividades industriales), las cuentas fiscales fueron excedentarias y la inflación (precios al consumidor) se mantuvo en umbrales inferiores al 10% anual (hasta 2006). Por su parte, entre 2008 y 2013 el PIB creció a un promedio del 5,0% por año en un cuadro signado por la emergencia de la crisis internacional, una paulatina erosión de la holgura fiscal y una suba considerable en el nivel general de precios, que superó largamente los dos dígitos por año (CIFRA, 2013 y 2014 y Damill y Frenkel, 2013).

En ese marco, también resulta posible diferenciar etapas en la evolución de la balanza de pagos. En un primer momento, tras el colapso de la convertibilidad, el *default* de la deuda externa implicó el fin del financiamiento externo a la par que continuó la fuga de capitales (de allí el déficit superior a los 11.000 millones de dólares en la cuenta capital). Pero se produjo un cambio brusco en la cuenta corriente dando lugar a un superávit elevado que estuvo directamente asociado con la brusca contracción de las importaciones (superior al 50%) a raíz de la agudización de la recesión (el PIB declinó el 10,9%).

La segunda fase abarca los años 2003 a 2007 y, como surge de los datos que constan en el **gráfico 1**, se caracterizó por una sostenida acumulación de reservas (de más de 34.000 millones de dólares). La misma estuvo impulsada principalmente por un superávit considerable en la cuenta corriente sostenido por un muy buen resultado comercial (favorecido, a su vez, por las mejoras sustantivas en los términos de intercambio –Katz y Bernat, 2013–), aunque también contribuyó el ingreso de capitales¹⁰. De hecho, los años que registraron la mayor variación positiva de reservas (2004, 2005 y 2007) fueron aquellos en los que la cuenta capital exhibió superávit. En el marco de la política de “desendeudamiento”, la menor acumulación de reservas en 2006 se debió a un déficit de la cuenta capital y financiera explicado por la cancelación anticipada de la totalidad del endeudamiento remanente con el Fondo Monetario Internacional (alrededor de 9.500 millones de dólares).

La tercera etapa (2008-2009) es contemporánea del conflicto entre el gobierno nacional y las patronales del sector agropecuario ante el intento oficial de imponer un sistema de retenciones móviles, así como de la irrupción de la crisis internacional. En esos años el aumento en las reservas en poder del Banco Central se redujo sensiblemente, principalmente como consecuencia de la importante fuga de capitales que se verificó (Gaggero, Rua y Gaggero, 2013) y, en menor medida, debido a la continuidad del proceso de “desendeudamiento”.

En 2010 la autoridad monetaria acumuló reservas por más de 4.000 millones de dólares. Desde entonces se inicia una nueva etapa caracterizada por la virtual reparación de la restricción externa (2011-2013). En esos años se deteriora severamente el resultado de la cuenta corriente; *performance* crítica que deri-

¹⁰ En esta etapa se desnacionalizaron varias empresas líderes en sus respectivos sectores de actividad como, entre otras, Alimentos Fargo, Pecom Energía, Quilmes, Acindar, Loma Negra, Alpargatas Textil y varios frigoríficos (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011).

va de la concurrencia de una serie de factores estructurales que se analizan en la próxima sección y que, al articularse con la dinámica de la cuenta capital, trajo aparejada una notable pérdida de reservas (de más de 21.000 millones de dólares).

En cuanto a este último trienio, caben algunas observaciones. Por un lado, después de un año 2011 por demás complejo, en 2012 se logró el equilibrio en la cuenta corriente gracias a la imposición de restricciones a las importaciones y a la remisión de utilidades, pero ello no detuvo la caída de reservas en la medida en que hubo que afrontar importantes vencimientos de deuda. Por otro lado, la imposición de restricciones severas a la compra de moneda extranjera a partir del último trimestre de 2011 permitió contener la fuga de capitales y evitar un déficit mayor en la cuenta capital; sin embargo, dichas medidas desincentivaron el ingreso de divisas frente a la aparición de un mercado cambiario paralelo (“blue”) con una cotización sustancialmente mayor al oficial. Esto no hizo más que restringir las liquidaciones en el circuito oficial e incrementar las expectativas de devaluación. Finalmente, en 2013 se registró un déficit de cuenta corriente sumamente elevado que, en conjunción con otros factores, desembocó en una reducción considerable de las reservas existentes a fines de 2012¹¹. Este último período se cierra con un incremento de la paridad cambiaria superior al 20% en enero de 2014 y otras medidas complementarias que buscaron reducir la brecha entre la cotización del dólar oficial y el paralelo y estabilizar el nivel de reservas¹².

En síntesis, mientras que en el decenio de 1990 el crecimiento del producto fue posible en tanto existiese un flujo relativamente continuo de capitales (básicamente endeudamiento e IED), el notable desempeño de la economía desde 2003 hasta 2008 fue posible, en buena medida, por la existencia de un importante superávit en el intercambio de bienes y, reestructuración mediante, una reducción significativa en los pagos de intereses de la deuda externa. A partir de allí, en especial desde el inicio de la década actual, el crecimiento sólo pudo ser sostenido a costa de sacrificar reservas internacionales, encontrando un límite preciso en el nivel relativamente bajo que alcanzaron las mismas a fines de 2013. Es en ese contexto que el gobierno decide avanzar en un ajuste de la economía tendiente a contener la pérdida de reservas (devaluación, restricción monetaria, reducción del gasto público, etc.).

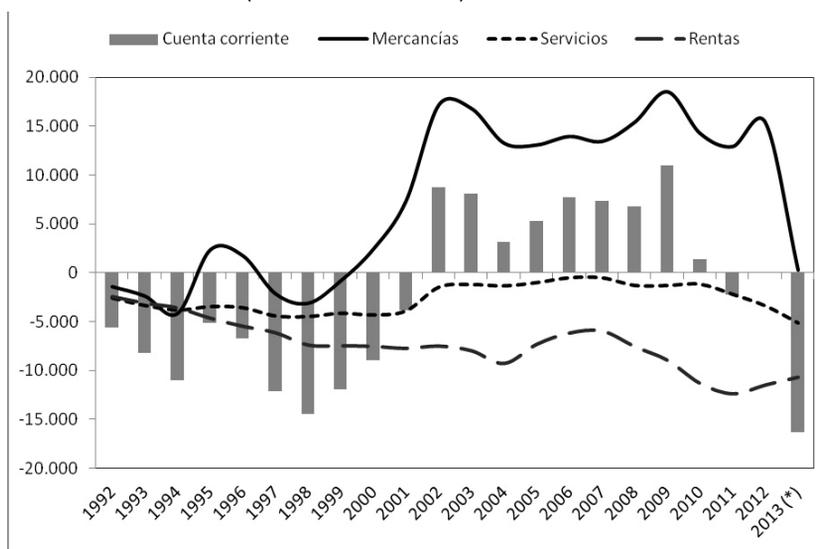
III. Principales factores estructurales que inciden en la reaparición de la restricción externa

Las evidencias analizadas hasta aquí indican que a comienzos del decenio de 2010 se han comenzado a manifestar con fuerza problemas en el sector exter-

¹¹ Según información del BCRA, a fines de 2013 las reservas habían declinado casi el 30% respecto de los registros de 2012, alcanzando los 30.600 millones de dólares (a comienzos de junio de 2014 el *stock* fue de 28.600 millones de dólares).

¹² Tras la devaluación de enero de 2014 el gobierno tomó la decisión de volver a autorizar la adquisición de moneda extranjera para fines de tenencia y ahorro aunque con importantes restricciones: sólo fueron habilitadas a realizar la operación aquellas personas físicas que contasen con ingresos mensuales declarados superiores a 7.000 pesos; la transacción no podía superar el 20% del ingreso hasta un tope máximo mensual de 2.000 dólares.

Gráfico 2. Argentina. Evolución de los principales componentes de la cuenta corriente, 1992-2013 (millones de dólares)



(*) Ver la nota al gráfico 1.

Fuente: elaboración propia sobre base del INDEC.

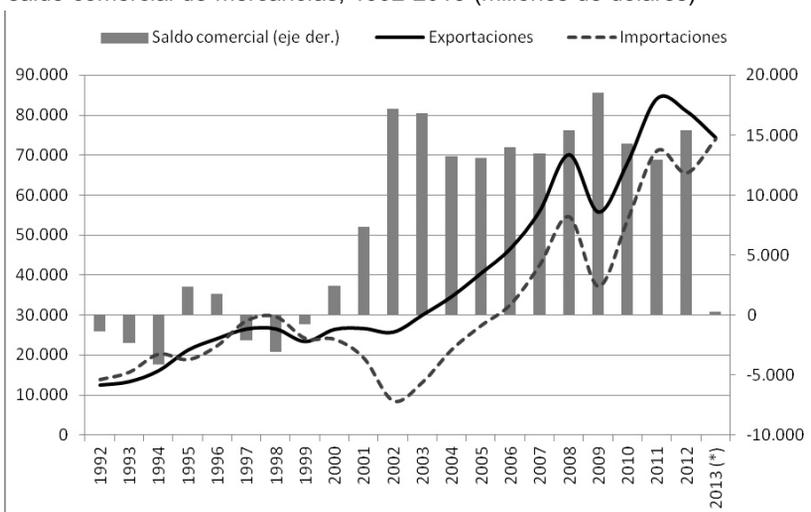
no de la economía. Más allá de los elementos puntuales que pueden contribuir a agudizar la situación en la actual coyuntura, en esta sección se apunta a identificar los principales factores estructurales que, a nuestro juicio, se encuentran en la base de la restricción externa que sufre la economía argentina. Ello invita a reflexionar sobre la trayectoria en la posconvertibilidad de la pauta de especialización e inserción internacional, el proceso de extranjerización y la fuga de capitales.

III.1. El superávit comercial y los límites del "dólar alto" como eje del fomento productivo

La magnitud del superávit comercial se volvió decisiva para el resultado general de la cuenta corriente y, dada la importancia que adquirió, para el conjunto de la balanza de pagos. Como surge del **gráfico 2**, entre 2002 y 2010 dicho superávit dependió esencialmente del resultado del intercambio de mercancías. En este sentido, tanto las transacciones de servicios como el resultado neto de las transferencias correspondientes a rentas de la inversión (en particular, el cobro y el pago de intereses y la remisión de utilidades y dividendos) fueron sistemáticamente deficitarias. Esto último se aborda en el próximo apartado, ya que reviste especial interés en la dinámica que adquirió la balanza de pagos en los últimos años.

Así, de manera similar a lo que sucedió en la etapa sustitutiva, las posibles restricciones al crecimiento derivadas del sector externo han estado dadas funda-

Gráfico 3. Argentina. Evolución de las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial de mercancías, 1992-2013 (millones de dólares)



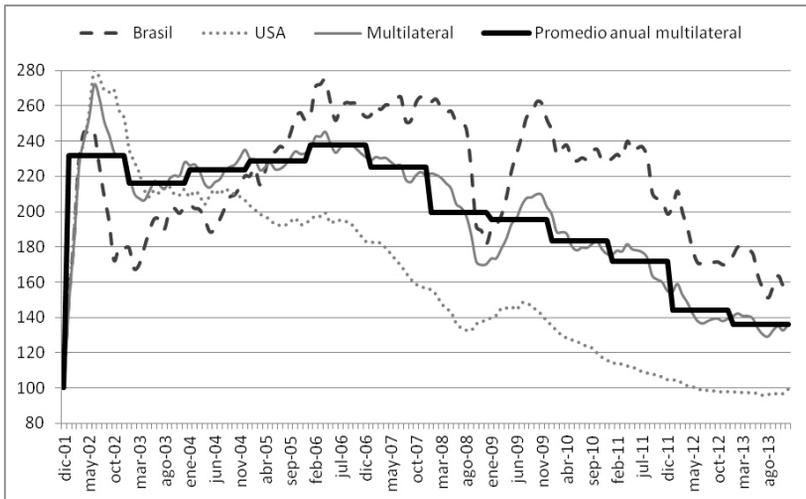
(*) Ver la nota al gráfico 1.

Fuente: elaboración propia sobre base del INDEC.

mentalmente por el desempeño exportador e importador. De la información provista por el **gráfico 3** se colige que a partir de 2003 las exportaciones crecieron de modo considerable, aunque también lo hicieron las importaciones tras una contracción profunda en 2002. Si bien la devaluación pudo haber alentado en los primeros años las exportaciones de algunos productos no tradicionales, como se verá en el próximo apartado, la composición de la canasta exportadora no ha variado significativamente, aunque se destaca una mayor participación de los minerales y un menor peso de petróleo y combustibles a raíz de los crecientes problemas energéticos que se manifiestan. Diversos estudios indican que la expansión del grueso de las exportaciones suele estar menos relacionada con el nivel del tipo de cambio, el cual además se ha ido apreciando en términos reales (**gráfico 4**), que con otros factores como los términos de intercambio y la expansión de la demanda externa (Amico, 2013 y Mantey, 2013).

En cambio, la devaluación de 2002 sí tuvo un impacto significativo en la profunda caída de las importaciones registrada ese año. Si bien el encarecimiento relativo de los productos importados desalentó algunas compras en el exterior (sobre todo de bienes finales), el impacto decisivo se produjo a partir de la contracción del ingreso y, con ello, de la demanda agregada. En efecto, ni bien la economía comenzó a mostrar signos de recuperación hacia fines de 2002 las compras externas volvieron a incrementarse e inclusive a un ritmo mayor que las exportaciones: mientras que las ventas externas crecieron a una tasa anual acumulativa del 9,5% entre 2003 y 2013, las importaciones lo hicieron a un promedio del 18,9% por año (**gráfico 3**).

Gráfico 4. Argentina. Evolución del tipo de cambio real bilateral y multilateral, 2001-2013 (índice diciembre de 2001=100)



Fuente: elaboración propia sobre base de CIFRA.

Sobre estas cuestiones, caben algunas precisiones. En primer lugar, la desaceleración en la evolución de las exportaciones en los últimos años encuentra varias causas: la parcial retracción y/o la desaceleración de los precios de los principales *commodities*, una menor demanda externa por parte de algunos de los socios comerciales (especialmente Brasil) y la menor competitividad derivada del incremento de los costos reales en dólares.

En segundo lugar, en el notable desempeño importador en la posconvertibilidad concurren varios elementos, entre los que se destacan los legados críticos del neoliberalismo en materia de estructura industrial, el escaso avance en la sustitución de importaciones, la “sustitución inversa” alentada por diferentes vías y el elevado componente importado de muchas de las ramas que lideraron el crecimiento (Porta, 2013 y Schorr, 2013). A esto habría que agregar las cuantiosas importaciones realizadas por las restricciones energéticas existentes, que desembocaron desde 2011 en un déficit cada vez más pronunciado de la balanza comercial del sector (**cuadro 1** y Barrera, 2013).

En tercer lugar, la mejora en el superávit comercial que se registra en 2012 respecto de los dos años previos se asocia principalmente con la imposición de diversas restricciones a las importaciones en el marco de la reaparición de problemas en el sector externo de la economía (licencias no automáticas de importación, declaraciones juradas anticipadas, requisitos *de facto* para compensar importaciones con exportaciones, etc.). Sin embargo, en 2013 la balanza comercial se deteriora severamente por efecto de una caída en los volúmenes exportados y una suba en las importaciones, en parte ligada con la necesidad de dar respuesta a la crisis energética y de paliar parcialmente los efectos

Cuadro 1. Argentina. Evolución de las importaciones de combustibles y del saldo de la balanza comercial energética, 2002-2013 (millones de dólares)

	2002	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Gas oil	79,9	351,9	1.123,4	1.038,3	1.947,2	4.004,4	2.835,4	4.033,1
Fuel oil	0,0	167,8	385,8	311,3	332,5	1.044,8	895,7	410,7
Gas natural licuado	0,0	0,0	0,0	251,5	499,0	1.927,4	2.695,3	3.590,3
Gas natural gaseoso	2,9	186,6	139,3	158,2	297,6	564,5	1.202,2	1.432,5
Total combustibles seleccionados	82,9	706,3	1.648,5	1.759,2	3.076,3	7.541,2	7.628,6	9.466,6
Total Combustibles y lubricantes	482,2	1.545,4	2.844,6	2.626,2	4.765,2	9.413,4	9.267,0	11.415,0
Saldo balanza energética	4.156,6	5.604,7	4.104,3	3.830,4	1.759,8	-3.114,6	-2.383,9	-6.163,0

Fuente: elaboración propia sobre base del INDEC.

negativos que tuvieron las restricciones aludidas sobre el nivel de actividad industrial el año anterior.

En suma, el virtual estancamiento del superávit comercial a partir de 2004 (con la excepción de 2009, cuando a raíz del impacto de la crisis internacional se redujeron las importaciones) determinó que sólo en los años que hubo ingreso neto de capitales (2004, 2005, 2007 y 2010) se consiguiera incrementar el monto de las reservas, observándose a partir de 2011 una contracción cada vez más acelerada de las mismas. He aquí, sin embargo, una diferencia significativa con la dinámica que tuvo el sector externo durante la etapa sustitutiva: la existencia de un superávit comercial no garantiza la acumulación de reservas ya que ello depende no sólo de los restantes componentes de la cuenta corriente, sino también, en buena medida, del desempeño de la cuenta capital y financiera. Sobre esto último, mientras que el ingreso de capitales en la posconvertibilidad ha sido mucho más moderado que durante la década de 1990, a partir de 2008 la fuga de capitales y los vencimientos de la deuda prácticamente han impedido que el superávit comercial redunde en un incremento de las reservas internacionales. Si bien las restricciones que se impusieron en los últimos años a la compra de moneda extranjera han logrado contener la fuga de capitales, no sucedió lo mismo con los pagos en concepto de vencimientos de capital de la deuda externa. De allí los límites precisos que exhibe la estrategia de “desendeudamiento” desplegada, la cual depende en extremo del resultado comercial¹³.

¹³ A diferencia de la década de 1990, cuando los vencimientos de la deuda externa solían refinanciarse con la emisión de nueva deuda, las divisas utilizadas para el pago de los vencimientos durante la posconvertibilidad han provenido fundamentalmente del superávit comercial. De allí que ante la reducción del excedente comercial y la reaparición del déficit en cuenta corriente el

En ese escenario, y por su incidencia en la explicación de los problemas externos que afronta la economía argentina desde una perspectiva estructural, vale la pena realizar una serie de precisiones adicionales sobre la trayectoria reciente del sector manufacturero.

III.2. Ausencia de cambio estructural en el perfil de especialización: el carácter acotado de la reindustrialización

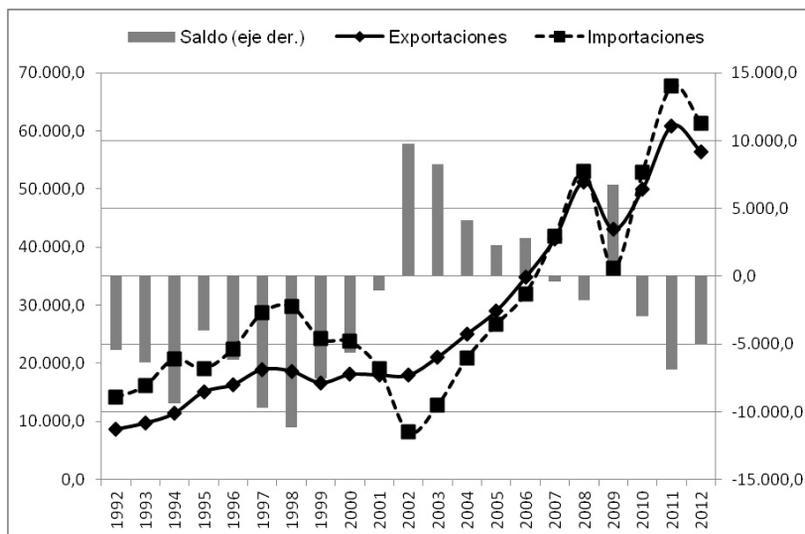
En un cuadro signado por la casi total ausencia de políticas industriales activas y coordinadas, la expansión del empleo, los salarios y el consumo interno que tuvo lugar a partir de 2003 derivó en un paulatino incremento de costos en dólares y una mayor demanda de importaciones que terminaron estableciendo un estrecho límite al nivel del excedente comercial. Por supuesto que esto no implica asumir que la responsabilidad por esta situación le corresponde a los trabajadores, quienes buscaron recuperar parte del salario perdido tras largos años de neoliberalismo extremo y la fenomenal traslación de ingresos en su contra que propició la “salida devaluatoria” de la convertibilidad (CIFRA, 2011), sino que las escasas ganancias en competitividad estuvieron asociadas principalmente con un factor endeble y transitorio como el tipo de cambio en lugar de derivarse de una inversión sostenida en tecnología e infraestructura que contribuya a una mayor homogeneidad estructural y una diversificación de las exportaciones.

Una buena manera de medir el grado de transformación y diversificación de una economía teniendo en cuenta su nivel de competitividad es a través del análisis de su comercio exterior desde un punto de vista que abarque simultáneamente dimensiones cuantitativas y cualitativas. Como sostienen Hausmann, Hwang y Rodrik (2005), no da lo mismo qué es lo que se exporta, siendo que los bienes “cualitativamente superiores” suelen propiciar tasas de crecimiento mayores y más sustentables.

Si bien en la posconvertibilidad la canasta exportadora de la Argentina ha mostrado cierta diversificación al incrementarse levemente la participación de las manufacturas de origen industrial (MOI), el desempeño de este tipo de exportaciones ha estado atado a dos factores que merecen ser discriminados. Por un lado, en el marco del MERCOSUR, se incrementaron de manera destacada las exportaciones de automotores, especialmente hacia Brasil, pero se trata de una industria que presenta el carácter de armaduría ya que la mayor parte de los componentes son importados (de ahí el pronunciado déficit comercial de este rubro). Por otro lado, dentro de las MOI se consignan las exportaciones de algunos minerales como el oro, que se han expandido notablemente al calor de la puesta en marcha y la consolidación de varios proyectos mineros con fuerte subvención estatal (Basualdo, 2013), pero cuyo grado de industrialización es casi inexistente. De hecho, si no se contabilizaran las exportaciones

gobierno haya buscado “regularizar” el frente financiero externo (arreglos con el CIADI, indemnización a Repsol por la expropiación del control accionario de YPF, acuerdo con el Club de París, etc.); ello, para poder volver a recibir financiamiento externo y/o inversiones extranjeras. Sin embargo, hasta el momento (mediados de 2014), dicha estrategia no ha dado los resultados esperados, incrementándose la presión sobre las reservas internacionales.

Gráfico 5. Argentina. Evolución de las exportaciones, las importaciones y el saldo comercial de la industria, 1993-2012 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre base del Centro de Estudios para la Producción (CEP).

de este mineral, las ventas al exterior de MOI no se hubiesen expandido en la magnitud que lo hicieron en los últimos años, permaneciendo incluso por debajo de las manufacturas de origen agropecuario (Schorr y Wainer, 2013).

Asimismo, el aumento de las exportaciones industriales no implica que los desequilibrios en dicho sector hayan sido superados. Justamente, si bien el desplome de la producción local de hidrocarburos en los últimos años fue decisivo y constituye un desafío complejo a resolver, el principal problema estructural del intercambio comercial sigue siendo el desempeño deficitario del sector fabril. Tras unos años de exhibir un superávit decreciente luego de la devaluación de 2002, la industria en su conjunto volvió a exhibir un déficit a partir de 2007. Si bien en 2009 el sector registró nuevamente superávit en su comercio exterior, esto se debió fundamentalmente al impacto de la crisis mundial en la economía doméstica, con una importante retracción de las compras externas de bienes industriales y, en menor medida, a políticas estatales tendientes a proteger a algunos sectores considerados "sensibles" (CENDA, 2010). No obstante, tal como se puede apreciar en el **gráfico 5**, una vez que la economía retomó su sendero de crecimiento en 2010, las compras externas de manufacturas volvieron a superar a las exportaciones dando como resultado la reaparición del déficit de comercio exterior, aun a pesar de las diferentes restricciones a las importaciones que se aplicaron.

En la explicación de este desempeño confluyen diversos fenómenos (Schorr, 2013). En primer lugar, el crecimiento del consumo (final y productivo) generó

una demanda que, luego de largos años de desmantelamiento industrial, no pudo ser mayormente satisfecha con producción local (tal lo sucedido, por caso, en diversos segmentos de la industria de bienes de capital). En segundo lugar, los cambios en los precios relativos que trajo aparejada la devaluación de la moneda, más ciertos rasgos de la política de ingresos, modificaron parcialmente el ritmo de crecimiento de los distintos sectores fabriles, generándose una expansión pronunciada en muchas ramas con una función de producción en la cual el “factor capital” tiene un componente importado elevado, como ciertas metalmecánicas y químicas, la industria textil y de indumentaria, la automotriz y la electrónica de consumo amparada bajo el régimen promocional en Tierra del Fuego. Sin embargo, en tercer lugar, ante la ausencia de una política activa y sostenida de sustitución de importaciones, la depreciación monetaria de 2002 no operó como un aliciente suficiente para reactivar en forma sostenida la producción local en los segmentos más castigados por la apertura asimétrica y las políticas de sesgo anti-industrial implementadas en la década de 1990 (y, más ampliamente, desde 1976), más aún teniendo en cuenta la transitoriedad del “dólar alto” (gráfico 4).

Por otra parte, a pesar del dinamismo en las ventas externas de MOI, la composición de la canasta exportadora en la actualidad no se acerca ni cuantitativamente ni cualitativamente a otros procesos de *upgrade* de las exportaciones, como los del sudeste asiático. Si bien ya no se trata de un modelo de “dos sectores” (uno exportador –agropecuario– y otro exclusivamente mercado internista –industrial–), ya que algunas manufacturas consolidadas han logrado niveles de productividad que les permiten competir en el mercado mundial, la mayor parte de ellas responde a bienes indiferenciados (*commodities*) cuya complejidad tecnológica por lo general es entre mediana y baja (Belloni y Wainer, 2012, Bianco, Porta, y Vismara, 2007, Castagnino, 2006 y Schteingart, 2014). Lógicamente, al ser sectores más bien aislados y sumamente dependientes de la importación de maquinarias y tecnología, no logran traccionar al conjunto de la economía y, por lo tanto, no contribuyen a una mayor homogeneidad de la estructura productiva sino más bien lo contrario.

En ese contexto, el crecimiento de la productividad laboral se desaceleró significativamente entre la década de 1990 y la posconvertibilidad para las ramas de intensidad tecnológica media alta y alta. Las firmas de esos sectores, que se encontraban en general alejadas del estado del arte mundial a comienzos del nuevo siglo, no respondieron al cambio de régimen macroeconómico mediante la inversión masiva en innovación de procesos y de productos. Así, se beneficiaron temporalmente de la suba en el tipo de cambio real, pero no lograron una convergencia a la frontera tecnológica internacional (Katz y Bernat, 2013).

En consecuencia, con pocas excepciones, las empresas de estas ramas siguieron padeciendo un elevado déficit de competitividad y es por ello que la Argentina continúa siendo ampliamente deficitaria en el intercambio comercial de manufacturas de mayor contenido tecnológico en tanto se torna superavitaría a medida que el contenido tecnológico incorporado en los productos decrece. Por eso es que han sido los sectores que poseen ventajas comparativas basadas sobre recursos naturales (sobre todo la agroindustria) los que han permitido compensar parcialmente los fuertes déficits registrados en el intercambio

de bienes de mayor complejidad tecnológica (Belloni y Wainer, 2012 y Schorr y Wainer, 2013).

Todo ello permite concluir que, a pesar del incremento de las exportaciones en la posconvertibilidad y su importancia sobre el resultado de la cuenta corriente, no ha habido un cambio estructural en su composición. A través de la especialización en productos primarios o industriales de escaso valor agregado y/o contenido tecnológico, se ha profundizado la especialización en ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales y de las que supone la canalización de los beneficios de la promoción industrial y de regímenes sectoriales de privilegio con efectos limitados en la generación de empleo y encadenamientos productivos. Se trata de actividades intensivas en recursos naturales y tecnologías maduras, en su mayoría dependientes de algunas corporaciones transnacionales y de unos pocos grupos económicos nacionales.

En este sentido, la herencia neoliberal se hace presente y se afianza en tanto es el “mercado” el que determina que se expandan los sectores donde las brechas de productividad entre la producción local y la mundial son menores, lo cual implica la expansión de ramas que poseen ventajas comparativas estáticas, incrementándose de esta manera la heterogeneidad estructural. Así, puede afirmarse que en la posconvertibilidad se ha asistido a un afianzamiento de la “dualidad estructural” del sector fabril argentino. Ello se expresa en que un puñado de rubros productivos ligados con el procesamiento de recursos básicos presenta una balanza comercial positiva, mientras que los restantes son deficitarios, sobre todo a medida que se avanza hacia manufacturas más complejas, más intensivas en la utilización de conocimiento científico-tecnológico, más demandantes de mano de obra con elevada calificación y con mayores potencialidades para impulsar con su crecimiento a otras industrias.

Esta es una de las “paradojas” del comportamiento fabril reciente: si bien en los últimos años, y de modo recurrente, la industria ha sido catalogada como la “locomotora del crecimiento” y el sector dinamizador y ordenador de las relaciones socioeconómicas, en los hechos la no reversión de la dependencia tecnológica terminó reforzando la centralidad estructural y el poder de veto de los grandes proveedores de divisas en la Argentina, cuyo ciclo de acumulación y reproducción ampliada del capital en la esfera productiva gira alrededor de actividades con un bajo (o nulo) grado de industrialización. Estos sectores y los (pocos pero grandes) actores que los controlan resultaron ampliamente favorecidos no sólo en términos estructurales, sino también por las intensas transferencias intersectoriales del ingreso que tuvieron lugar tras la “salida devaluatoria” de la convertibilidad por efecto de la dinámica que asumió el comportamiento de los precios relativos en la economía y en el interior del sector manufacturero (Manzanelli y Schorr, 2013).

Según sus propios impulsores, la política económica de los gobiernos kirchneristas se ha basado sobre un “modelo de acumulación con inclusión social”. Más allá de las discusiones que puedan establecerse sobre el alcance de las mejoras en las condiciones de vida de los trabajadores según los indicadores que se tomen, es indudable que su situación ha mejorado significativamente respecto a la *debaque* de la convertibilidad. Esta conjunción de crecimiento acelerado, altos niveles de rentabilidad empresarial y mejora en el empleo y los

ingresos asalariados (sobre todo hasta 2007-2008) no se debió únicamente a un modelo que “subsumió la economía a la política” o, mejor dicho, esto fue posible por las condiciones socioeconómicas que imperaron tras la crisis y la salida de la convertibilidad. La existencia de recursos ociosos y el alto desempleo tras cuatro años de caída del producto, a lo que se sumó un contexto internacional favorable, viabilizaron la aplicación de políticas expansivas que impulsaron tanto el empleo y los salarios como los beneficios industriales.

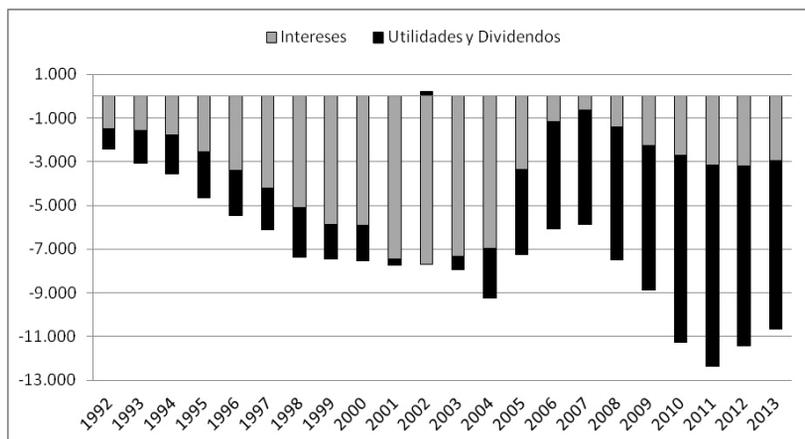
Ahora bien, los intereses complementarios entre trabajadores y burguesía industrial terminan cuando la situación económica se recupera de tal manera que se acerca al pleno empleo de los recursos. Es allí cuando recrudece el tradicional conflicto entre capital y trabajo, dado que se agotan las condiciones que hicieron posible esa “situación de todos ganan” que impulsó tanto la rentabilidad empresaria como los ingresos de los trabajadores, dando paso a diversas modalidades de ajuste (con mayor o menor celeridad e intensidad). Tal como apuntó Canitrot (1975) en otro contexto histórico: “el éxito del programa destruye el elemento constitutivo de la alianza. Al aproximarse al pleno empleo, los intereses conflictivos reemplazan a los complementarios. El conflicto se hace muy intenso porque se desarrolla en medio de un contexto inflacionario explosivo, que es resultante de utilizar el incremento de salarios como instrumento de expansión de la demanda. En menor o mayor plazo, la alianza se destruye, la burguesía industrial se inclina hacia una nueva alianza con la burguesía rural, el populismo termina enredado en sus propias contradicciones y un nuevo programa de orden y recesión emerge”.

En este contexto de ausencia de cambio estructural en el perfil de especialización, el creciente conflicto entre capital y trabajo se vuelve extremadamente complejo de resolver porque esta contradicción principal se encuentra sobredeterminada por otra que es la que surge entre crecimiento económico y mejora del ingreso con apreciación cambiaria y agotamiento de las divisas necesarias para sostener el proceso. Ahora bien, la persistencia de una estructura productiva heterogénea y desequilibrada que tiene repercusiones sobre el sector externo no implica que no hayan tenido lugar algunos cambios significativos con respecto de la etapa sustitutiva. Además de las señaladas diferencias en la dinámica de la cuenta capital y financiera, en la etapa actual de globalización ha variado sustancialmente el rol del capital extranjero en la economía doméstica, ya que, por caso, las actuales empresas transnacionales no restringen su producción exclusivamente a un mercado interno protegido, al tiempo que su aporte a la formación de proveedores locales es sumamente acotado.

III.3. La gravitación del capital extranjero en las cuentas externas

Si bien hasta aquí se ha visto la importancia del superávit comercial en la posconvertibilidad y de la política de “desendeudamiento”, falta explorar otros grandes canales por los cuales salen las divisas más allá de las importaciones y los vencimientos de capital e intereses. Mientras que en el próximo apartado nos ocuparemos de la fuga de capitales, aquí analizaremos el resultado de las transferencias corrientes. El saldo de las rentas de la inversión dentro de la cuenta corriente ha sido históricamente deficitario, aunque la importancia de sus

Gráfico 6. Argentina. Evolución del saldo de intereses y utilidades y dividendos devengados, 1992-2013 (millones de dólares)



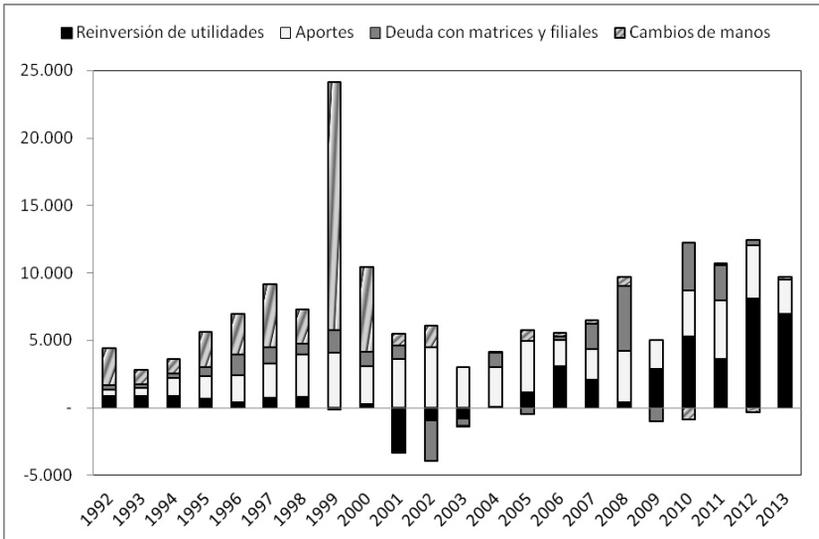
Fuente: elaboración propia sobre base del INDEC.

componentes ha variado en las últimas décadas. Mientras que bajo la convertibilidad el pago de intereses de la deuda externa era el ítem con mayor déficit, en la posconvertibilidad, en especial a partir de la reestructuración de la deuda en 2005, el mismo ha disminuido y, por lo contrario, se ha incrementado significativamente la remisión de utilidades y dividendos (**gráfico 6**).

El *default* de la deuda externa a fines de 2001 fue el desenlace del esquema al que se había sometido a la economía argentina para poder sostener la convertibilidad, el cual, como se aludió, requería de financiamiento externo constante ante el crónico déficit en cuenta corriente y la prominente fuga de capitales locales al exterior. La cesación de pagos de la deuda derivó en la virtual imposibilidad de conseguir financiamiento externo. La renegociación posterior implicó una quita y refinanciación de plazos (Arceo y Wainer, 2008, Damill, Frenkel y Rapetti, 2005 y Schvarzer y Finkelstein, 2004), lo que, sumado al importante ritmo de crecimiento que registró la economía argentina y la reversión de los términos de intercambio, derivaron en una menor carga de intereses en relación con el producto y las exportaciones.

Al respecto, mientras que durante las décadas de 1980 y 1990 una de las principales formas de salida de divisas fue mediante el pago de los intereses de la deuda externa, en la etapa posneoliberal el peso de los mismos se ha reducido. Cabe reparar en que una parte importante de las inversiones privadas en la década de 1990, sobre todo en las empresas públicas privatizadas, fueron financiadas mediante endeudamiento externo (fundamentalmente obligaciones negociables), con lo cual el pago de intereses adquirió una importancia decisiva. Por lo contrario, como surge de las evidencias proporcionadas por el **gráfico 7**, en la posconvertibilidad la mayor parte de las inversiones extranjeras se financió con ganancias corrientes, lo que, tras la consolidación de un elevado

Gráfico 7. Argentina. Evolución y composición de la Inversión Extranjera Directa, 1992-2013 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre base de INDEC.

stock de inversión extranjera, determinó un incremento significativo en la remisión de utilidades y dividendos. De esta manera quedan matizados los efectos del “desendeudamiento” sobre la balanza de pagos, en la medida en que tiene como contrapartida un aumento ostensible de la remisión de ganancias obtenidas por las empresas extranjeras que operan en el país, así como otros flujos asociados con la operatoria de las mismas (regalías, patentes, honorarios, intereses, etc.).

Tal como lo alertó Braun (1975) al analizar el modelo *stop and go* durante la sustitución de importaciones, el ingreso de divisas bajo la modalidad de IED puede contribuir en el corto plazo a aliviar las tensiones en el sector externo, pero en el mediano y largo plazo tiende a agravar los problemas en la medida en que las filiales de las empresas transnacionales comienzan a remitir utilidades a sus casas matrices de manera constante y a realizar transferencias al exterior por las vías más diversas. Por su parte, Diamand (1973) sostenía que la IED era un “paliativo transitorio” en la medida en que tales inversiones no se canalizaran hacia sectores que produjeran y/o ahorraran divisas. Distintas investigaciones recientes muestran cómo la IED hacia América del Sur y la Argentina no se orientó mayormente a rubros que permitan una importante sustitución de importaciones ni a promover las exportaciones no tradicionales, sino a actividades extractivas, relacionadas con la explotación de recursos naturales o bien orientadas a servicios o bienes de consumo para el mercado interno con baja integración nacional (Abeles, Lavarello y Montagu, 2013, CEPAL, 2013 y Belloni y Wainer, 2014).

Más allá de los reparos de Braun y Diamand a la hora de considerar a la IED como un posible paliativo a la restricción externa, durante la etapa “desarrollista” los efectos negativos de la remisión de utilidades no fueron inmediatos sino que se apreciaron una vez consolidadas las inversiones. En este sentido, vale recordar que la mayor parte de la inversión extranjera durante los decenios de 1950 y 1960 estuvo destinada a la instalación de nuevas unidades productivas o a la ampliación de las existentes, por lo cual su puesta en funcionamiento a pleno y la obtención de beneficios demoró un tiempo considerable y, en consecuencia, los efectos negativos de la remisión de utilidades sobre la balanza de pagos no fueron inmediatos (Azpiazu y Gitli, 1976 y Sourrouille, 1976). Por lo contrario, la mayor parte de la IED durante la década de 1990 tuvo como destino la compra de activos existentes (centralización del capital), con lo cual la maduración de las inversiones y la obtención de beneficios se dieron en un lapso mucho más breve.

Como se señaló, el predominio de la forma “cambio de manos” en la IED durante los años 1990 estuvo relacionada con el proceso de privatizaciones de las principales empresas públicas, así como con la venta de empresas privadas de capitales nacionales a extranjeros. Mientras que la primera modalidad predominó durante los años iniciales de la década (y en 1999 con el traspaso de la porción restante de las acciones de la petrolera YPF que retenía el Estado nacional), en la segunda mitad del decenio prevalecieron las operaciones entre privados, lo cual reforzó sobremanera el predominio del capital extranjero en la economía nacional.

La profunda crisis económica que terminó con la convertibilidad implicó que durante tres años seguidos (2001 a 2003) la reinversión de utilidades fuese negativa (se remitieron utilidades acumuladas en períodos anteriores y se cancelaron deudas), pero a partir de 2004 la IED retoma un sendero expansivo. La diferencia más significativa con la década de 1990 en términos de composición es que en la posconvertibilidad se reduce sustancialmente la inversión por “cambio de manos” y se incrementan los aportes nuevos, la reinversión de utilidades y los “autopréstamos”. La pérdida de importancia de las compra-ventas en los flujos de IED tiene que ver con el alto grado de extranjerización alcanzado por la economía argentina en la etapa previa (fenómeno difundido, con sus más y sus menos, en los distintos sectores de actividad) y al hecho de que muchas de las fusiones y adquisiciones que se verificaron se dieron entre actores extranjeros. Si bien no es posible establecer una división tajante ya que ambos procesos se yuxtaponen, podría decirse que hasta la resolución de la crisis de la convertibilidad (2002) predominó una extranjerización por “desposesión” de carácter más bien “extensivo”, en tanto a partir de allí el capital extranjero se expandió mayormente de forma “intensiva” o “en profundidad”, es decir, a partir de las diferencias de desempeño entre las distintas firmas según el origen del capital (Gaggero, Schorr y Wainer, 2014).

Asimismo, si bien la reducción de los costos laborales que trajo aparejada la “salida devaluatoria” de la convertibilidad y la posterior reactivación económica a partir de 2003 beneficiaron al conjunto del capital (en particular a los estamentos oligopólicos), las empresas extranjeras fueron las que obtuvieron las tasas de ganancia más elevadas (Azpiazu, Manzanelli y Schorr, 2011). Esa

Cuadro 2. Argentina. Evolución de la Inversión Extranjera Directa (IED) bruta, las utilidades devengadas, la reinversión y la remisión de utilidades, 1992-2013 (millones de dólares y porcentajes)

	IED (1)	Utilidades de IED (2)	Reinversión de utilidades (3)	Remisión (2-3)	% remisión sobre utilidades	% remisión sobre IED
Prom. 1992-2001	7.644	2.230	202	2.028	90,9	26,5
Prom. 2002-2013	6.559	6.258	2.663	3.595	57,4	54,8
2002	2.149	120	-924	1.044	870,0	48,6
2003	1.652	1.084	-808	1.892	174,5	114,5
2004	4.125	3.148	71	3.077	97,7	74,6
2005	5.265	4.917	1.156	3.761	76,5	71,4
2006	5.537	6.577	3.108	3.469	52,7	62,7
2007	6.473	6.728	2.050	4.678	69,5	72,3
2008	9.726	7.418	396	7.022	94,7	72,2
2009	4.017	7.919	2.894	5.025	63,5	125,1
2010	7.846	9.534	5.322	4.212	44,2	53,7
2011	10.720	10.410	3.612	6.798	65,3	63,4
2012	12.116	8.863	8.113	750	8,5	6,2
2013	9.082	8.375	6.963	1.412	16,9	15,5

Fuente: elaboración propia sobre base del INDEC.

mayor rentabilidad media, junto con el incremento del *stock* de IED, determinó que las utilidades devengadas por las compañías foráneas hayan crecido notablemente (en dólares corrientes) durante la posconvertibilidad, superando ampliamente los guarismos de la década anterior. Como se visualiza en el **cuadro 2**, las utilidades pasaron de un promedio anual de 2.230 millones de dólares entre 1992 y 2001 a 6.258 millones en 2002-2013, con un valor máximo de 10.410 millones de dólares en 2011.

Si bien durante la posconvertibilidad también se incrementó la remisión, el aumento superior que exhibieron las utilidades dio como resultado una menor proporción de éstas remitidas al exterior (57,4% en promedio frente al 90,9% en la convertibilidad). Esto se asoció con una suba en la reinversión de utilidades. Es por ello que, a pesar que la proporción de utilidades remitidas cayó en relación con las utilidades devengadas, la misma se incrementó con respecto a la IED. El alto grado de extranjerización alcanzado a comienzos del nuevo siglo y su poca variación relativa en los últimos años¹⁴ determinó que las utilidades obtenidas por las empresas extranjeras que se desenvuelven en el medio local

¹⁴ Del trabajo de Gaggero, Schorr y Wainer (2014) surge que en 2001 las empresas transnacionales explicaban alrededor del 55% de las ventas totales de la cúpula empresaria del país (las 200 firmas de mayores dimensiones), porcentual que en 2012 se ubicó en el orden del 53% (en el caso de la elite industrial la participación del capital extranjero en la facturación total pasó del 58% al 65% entre los años señalados).

hayan adquirido un comportamiento mucho más dinámico que la entrada de IED. Por una parte, los beneficios evolucionaron a una tasa muy superior a la de aquella, mientras que presentan umbrales crecientes que han logrado superar los niveles de IED en cuatro años del período 2002-2013 (**cuadro 2**). Así, la remisión de utilidades pasó de significar el 26,5% de las entradas de inversión extranjera directa en la convertibilidad (promedios anuales), al 54,8% en la posconvertibilidad. De este modo, el aporte que la IED podría realizar como ahorro externo se ha visto reducido a menos de la mitad de los flujos procedentes del exterior, estimación que se reduce sensiblemente de considerar la salida de divisas que establecen las corporaciones transnacionales por otros medios (pago de *royalties* y honorarios, subfacturación de exportaciones, sobrefacturación de importaciones, pago de intereses a empresas relacionadas, etc.)¹⁵.

Si bien es difícil estimar con los datos existentes la magnitud de las transferencias que por diversas vías realizan las filiales de las empresas transnacionales a sus casas matrices y otras firmas vinculadas con el exterior, una primera aproximación proviene del análisis de la evolución de los pagos en concepto de intereses por un lado, y de regalías y servicios empresariales y profesionales por otro. Al respecto, debe tenerse en cuenta que, según información del BCRA, la deuda comercial y financiera de las filiales con sus casas matrices o empresas del mismo grupo pasó de representar el 31,2% del total del *stock* de deuda externa privada en 2002 al 42,3% en 2013 (30.083 millones de dólares), con un promedio anual del 36% para el período. Por su parte, el promedio anual de los intereses pagados por parte del sector privado entre 2002 y 2013 fue de 2.440 millones de dólares, con lo cual se puede estimar que al menos una tercera parte (813 millones) corresponde a transferencias realizadas por empresas transnacionales a sus casas matrices y/o empresas vinculadas. Por su parte, las remesas al exterior en concepto de pago de regalías y honorarios profesionales pasaron de 960 millones de dólares en 2002 a más de 6.000 millones en 2013, de los cuales una parte significativa corresponde a erogaciones realizadas por capitales extranjeros¹⁶.

Con referencia a las tendencias apuntadas, debe considerarse que la remisión promedio de la posconvertibilidad se incrementaría significativamente de no computarse lo ocurrido en 2012 y 2013, dado que si bien las utilidades siguieron siendo elevadas (8.863 y 8.375 millones de dólares respectivamente), la remisión declinó en forma considerable para los registros que se habían manifestado en los años anteriores (**cuadro 2**). Ante la virtual imposibilidad de remitir beneficios por las restricciones cambiarías imperantes desde mediados de 2011 y por limitaciones impuestas por el Banco Central a los bancos privados, se registra un incremento de carácter estrictamente contable en la reinversión de las mismas en 2012 y 2013, lo cual explica el grueso del incremento de la

¹⁵ En cuanto al perfil de la IED, vale reparar en que, por lo general, una proporción considerable se asocia con cuantiosas importaciones que, en no pocas ocasiones, desplazan a productores locales y alientan, por esa vía, distintos procesos de "sustitución inversa" (Castells, Ferreira, Inchauspe y Schorr, 2014).

¹⁶ A todo ello deberían añadirse otras transferencias realizadas por empresas transnacionales bajo diversas maniobras como la subfacturación de exportaciones o la sobrefacturación de importaciones.

IED en los años apuntados, ya que los aportes de capital se vieron reducidos (**gráfico 7**)¹⁷. A esto debe agregársele una menor remisión en el sector petrolero debido a la reestatización parcial de YPF, la empresa más grande del país¹⁸.

En definitiva, más allá de la situación particular de estos últimos años, la tendencia general de la remisión de utilidades ha sido creciente y se asocia con tres fenómenos relacionados: a) el alto grado de extranjerización de la economía argentina; b) la elevada rentabilidad que obtuvieron las firmas extranjeras en el nuevo contexto macroeconómico; y c) la relativamente baja propensión a invertir en el país que las mismas presentan (y cuando lo hacen, con implicancias generalmente perniciosas sobre la balanza comercial y la matriz industrial). A estos factores se le suman otros elementos coyunturales que exacerban la remisión, como la necesidad de muchas empresas transnacionales de remitir ganancias a sus casas matrices en un contexto de crisis económica en sus países de origen. No obstante, más allá de estos elementos coyunturales, no cabe duda de que la remisión de utilidades y dividendos al exterior está fundamentalmente asociada con fenómenos de índole estructural como el considerable nivel de extranjerización de la economía argentina, los mayores registros de productividad de las firmas transnacionales, su liderazgo oligopólico y su relativamente baja propensión a invertir en la medida en que su predominio de mercado puede sostenerse e incrementarse por mecanismos como, entre otros, la captación diferencial de excedentes vía la formación de precios y/o la internalización de ingentes y variadas subvenciones estatales.

Pero la importancia del capital extranjero no se circunscribe a la remisión de utilidades sino que involucra además al comercio exterior. No sólo por el perfil del mismo, sino también por la concentración de las exportaciones en unas pocas manos. Desde la salida de la convertibilidad la IED ha estado mayormente orientada hacia sectores que cuentan con ventajas comparativas naturales y/o institucionales de privilegio. Teniendo en cuenta que estos sectores están muy orientados hacia los mercados externos, cabría esperar que el proceso de extranjerización también se viera reflejado en las exportaciones. En efecto, el selecto grupo de firmas extranjeras que integran el panel de las 200

¹⁷ El hecho de que las corporaciones foráneas no hayan podido remitir utilidades no significa necesariamente que esos flujos se hayan transformado en inversión real dentro del país. El descenso en la remisión puede revertirse muy rápidamente en cuanto se relaje el acceso a las divisas para el sector no financiero o bien las entidades financieras logren cumplimentar los requisitos impuestos por el BCRA (algo que ya sucedió en 2013). Por otro lado, nada garantiza que dicha reinversión haya tenido como destino la ampliación de la capacidad productiva o comercial. En este sentido, la reinversión de utilidades es calculada de manera residual al considerar la diferencia entre las utilidades devengadas y las distribuidas, por lo cual una parte de esa inversión puede haber tenido diversos destinos como, por ejemplo, la compra de títulos públicos nominados en moneda extranjera o el mercado paralelo de divisas.

¹⁸ La reestatización del 51% de las acciones de YPF en manos de Repsol (mayo de 2012) implicó una mayor reinversión y una menor distribución de dividendos entre los accionistas de la principal compañía del país. De acuerdo con las estimaciones del BCRA, el sector petrolero fue el que más utilidades y dividendos remitió en la posconvertibilidad, pero descendió significativamente en 2012 y, sobre todo, en 2013: pasó de explicar el 25% del total de las utilidades giradas al exterior en 2011 (con un máximo del 41% en 2006), a "sólo" el 6% en 2013.

empresas de mayores dimensiones pasaron de explicar, en promedio, alrededor del 20% de las exportaciones totales del país en 1993 al 38,4% en el último año de crecimiento de la convertibilidad (1998), para finalmente alcanzar el 44,2% en 2012 (con una participación récord en 2005 cercana al 55 por ciento).

Este hecho es sumamente significativo ya que se trata de un número acotado de corporaciones extranjeras (59 en 2012) que detentan el control sobre casi la mitad de las divisas generadas en el país. La importancia que han tenido las divisas provistas a través del comercio exterior en la suerte de la balanza de pagos dentro del esquema de acumulación que se ha venido desplegando desde 2002 le confiere a este relativamente reducido conjunto de firmas extranjeras un importante poder de veto sobre la orientación de la política económica. Ello supone un límite bastante preciso a la autonomía relativa del Estado argentino en tanto éste requiere divisas para poder sostener el proceso de crecimiento económico, pero la generación de las mismas es fundamentalmente patrimonio de un conjunto acotado de actores en su mayoría extranjeros.

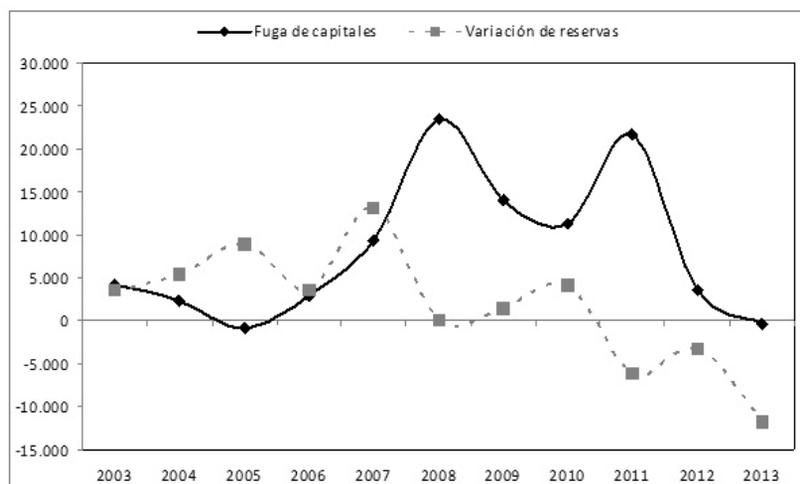
En síntesis, los efectos directos e indirectos de la inversión extranjera sobre el sector externo, en lugar de aliviarlo, tienden a agravar estructuralmente el problema de la restricción externa. Además, la importancia que tienen el superávit comercial y la remisión de utilidades y otros flujos dentro de la cuenta corriente y la IED en la cuenta capital y financiera le otorgan al capital extranjero un rol decisivo en la oferta y la demanda de divisas.

III.4. La fuga de capitales

Desde un punto de vista estructural, no sólo el capital extranjero contribuye al drenaje de divisas por diversas vías sino también los grupos económicos locales: históricamente esta fracción del poder económico ha agravado los problemas en el sector externo a través de la fuga de capitales. En la etapa 1976-2001, sobre todo durante la dictadura militar y en el decenio de 1990, el gran empresariado argentino remitió una proporción importante de sus ganancias fuera del territorio nacional, principalmente a través de la compra de activos en el exterior, tanto físicos (por ejemplo, inversiones inmobiliarias y en empresas), como financieros (divisas, títulos, acciones, etc.), aunque se puede inferir que esta última fue la modalidad privilegiada (Basualdo y Kulfas, 2002). Pese a las modificaciones acaecidas en el funcionamiento del régimen de acumulación, en la posconvertibilidad la formación de activos externos por parte del sector privado más concentrado fue sumamente dinámica.

Como se desprende de la información que suministra el **gráfico 8**, entre 2007 y 2008 (en especial en el último año cuando confluyen la crisis mundial y el conflicto con las patronales agropecuarias), se produjo un primer hito en la fuga de capitales locales al exterior durante la posconvertibilidad, el que acarrió la salida del país de casi 32.800 millones de dólares e impactó directamente sobre el resultado de la balanza de pagos. Sobre la base de la fuga de divisas de 2009 y 2010 (25.300 millones de dólares), en 2011 se verificó un nuevo pico, que comprometió más de 21.500 millones de dólares y generó, en conjunción con otros factores, una pérdida sumamente pronunciada de reservas internacionales por parte del Banco Central, sentando las bases para la instrumentación del

Gráfico 8. Argentina. Evolución de la fuga de capitales locales al exterior y la variación de reservas, 2003-2013 (millones de dólares)



Fuente: elaboración propia sobre base del BCRA.

denominado “cepo cambiario” y otras restricciones a la disponibilidad de divisas¹⁹.

Si bien la desconfianza en la moneda nacional y la opción por el ahorro en moneda extranjera es un fenómeno difundido en el mundo empresarial y en amplias capas de los sectores medios y altos de la Argentina, los propietarios de los grupos económicos tuvieron un rol destacado en la formación de activos externos durante la posconvertibilidad (como lo habían tenido en el período 1976-2001). La información al respecto es escasa y fragmentaria, pero puede afirmarse que los grandes empresarios locales explican una proporción considerable de la fuga de capitales que se dio en 2008 y 2011. En cuanto a este último episodio, con los datos sistematizados por Zaiat (2012) resulta posible comprobar que en el listado de los principales compradores de divisas para atesoramiento (personas físicas) figuran directivos de varios conglomerados empresarios y/o grandes compañías locales que, por diversos motivos, se expandieron fuertemente tras la “salida devaluatoria” de la convertibilidad: Bagó, Frávega, IRSA, Ledesma, Macro, Olmedo, Pampa Holding y Petersen, entre otros. A su vez, cuando la indagación se focaliza en el universo de las personas jurídicas se constata la existencia de firmas pertenecientes a *holdings* relevantes como, por caso, Arcor, BGH, Eurnekián, La Nación, Madanes, Roemmers, Techint y Urquía.

Las evidencias disponibles indican que, respecto de la fase neoliberal, en la posconvertibilidad la estrategia de acumulación de las firmas líderes y los con-

¹⁹ Estas medidas son las que permiten dar cuenta del fuerte descenso de la fuga de capitales en 2012 y 2013, lo mismo que en materia de remisión de utilidades y dividendos (cuadro 2).

glomerados locales siguió otorgándole a la fuga de capitales un lugar relevante. Sin embargo, esa línea de continuidad no debería hacer perder de vista la existencia de algunas modificaciones en ese proceso de internacionalización. Como se apuntó, bajo el esquema convertible la fuga realizada por el gran empresariado estuvo relacionada básicamente con el despliegue de estrategias de valorización financiera del capital, así como con la salida al exterior de buena parte de los recursos generados por la venta de empresas y grupos nacionales al capital extranjero. En la posconvertibilidad, si bien algunos de estos elementos también estuvieron presentes (como la remesa de recursos generados por la desnacionalización de algunas compañías oligopólicas), lo que parece haber primado es el envío al exterior de las abultadas ganancias corrientes internalizadas por este segmento del poder económico en un escenario de fuerte crecimiento de la economía, ausencia de cambio estructural en el perfil de especialización e inserción internacional y relativa “retención inversora” por parte del capital concentrado interno²⁰.

A este comportamiento de los grandes grupos económicos debe agregársele un elemento que es propio de una estructura productiva como la argentina, donde las exportaciones dependen en buena medida de medios de producción irreproducibles que se encuentran en manos privadas y que, por lo tanto, apropián renta. En este caso, buena parte del excedente generado en estas actividades no es reinvertido en la esfera productiva, antes bien, en la medida en que la moneda doméstica no constituye una reserva de valor, y en un contexto de tasa de interés real baja o negativa, tiende a impulsar la demanda de divisas para su fuga posterior. De esta manera, buena parte de los beneficios que se obtienen por el lado de la cuenta corriente tienden a erosionarse por el lado de la cuenta capital.

En este tipo de situaciones se pone de manifiesto la insuficiencia de los modelos teóricos más “formalistas”, ya que muchas veces dificultan la posibilidad de captar la dinámica social que se esconde detrás del fenómeno “puramente” económico. Las distintas “variables” en juego no tienen efectos neutros ni son independientes de los intereses de los diversos actores sociales. Las recurrentes tensiones cambiarias relacionadas con los desequilibrios externos observados en la historia económica argentina, inicialmente derivadas del funcionamiento *stop and go*, terminaron generando comportamientos perniciosos para el diseño y la aplicación de políticas de desarrollo, como son la preferencia por la liquidez y la remisión de recursos al exterior por parte del sector privado (sobre todo de sus segmentos más concentrados, tanto nacionales como extranjeros). La posibilidad de lograr un desarrollo sustentable en la Argentina está estrechamente vinculada con la necesidad de superar estas conductas y poder evitar las negativas consecuencias socioeconómicas que se suelen derivar de una crisis en la balanza de pagos en materia de empleo, salarios y distribución del ingreso.

²⁰ Con referencia a la “retención inversora”, cabe destacar que, según se colige de los datos suministrados por la Encuesta Nacional a Grandes Empresas del INDEC, en la convertibilidad las firmas nacionales integrantes del panel de las 500 de mayor tamaño del país tuvieron un margen de rentabilidad sobre valor agregado que promedió el 15,7% y su tasa media de inversión (también sobre valor agregado) fue del 22,2%. En la posconvertibilidad, tales coeficientes fueron del 24,1% y el 17,1%, respectivamente.

Reflexiones finales

La conjunción virtuosa de crecimiento acelerado, elevada rentabilidad empresaria y mejora en el empleo y los ingresos asalariados que vivió la economía argentina en la primera etapa de la posconvertibilidad fue posible, en buena medida, por las condiciones macroeconómicas y políticas que imperaron tras la crisis y la salida de la convertibilidad (amplia capacidad ociosa, alto desempleo, salarios reales muy deprimidos, etc.), situación que se modifica en los últimos años, cuando reaparece la restricción externa. Como se señaló, los intereses complementarios entre trabajadores y burguesía industrial culminan cuando la situación económica se recupera de tal manera que se acerca al pleno empleo de los recursos. Es allí cuando recrudece el tradicional conflicto entre capital y trabajo y se abre paso a diversas modalidades de ajuste.

El kirchnerismo trató de evitar tales ajustes tomando algunas medidas heterodoxas como los controles a las importaciones y a la compra de divisas, pero las mismas sólo lograron postergar el desenlace mientras se acumularon tensiones cada vez mayores. El gran dilema del gobierno ha sido (y es) que la política de ajuste atenta contra la forma de construcción política que adoptó, pero los tiempos "económicos" no parecen adecuarse a los tiempos "políticos". En dicho contexto, tanto dentro como fuera del gobierno se han barajado distintas alternativas para hacer frente a la compleja situación en el frente externo, las cuales no son excluyentes entre sí, ni sus efectos son indiferentes para los distintos intereses sociales en juego.

El endeudamiento externo ha sido una de las principales alternativas planteadas desde diversos ámbitos y pertenencias ideológicas, tanto ortodoxas como heterodoxas. Pero a menos que se destine a financiar obras que permitan un ahorro de divisas, el endeudamiento externo en países como la Argentina sólo puede funcionar como un alivio a corto plazo ya que a largo plazo las divisas que egresan siempre terminan superando a las que ingresan. En rigor, se trata de un círculo vicioso: la deuda externa obliga al pago de intereses en moneda extranjera que, si no pueden ser cubiertos con un superávit en la cuenta corriente, deben ser financiados con nueva deuda, que a su vez genera nuevos intereses, lo cual, además de otorgarle un poder central al capital financiero en tanto proveedor de divisas, suele derivar en un esquema de tipo *Ponzi* que termina resolviéndose mediante una reestructuración de la deuda y/o un ajuste interno.

También se suele apelar a la IED como forma de superar el estrangulamiento externo. Pero sin una clara direccionalidad de la misma hacia actividades sustitutivas y/o de fomento a exportaciones no tradicionales, los problemas del sector externo se terminan agravando por la recurrente remisión de utilidades. Además, aunque el flujo de divisas directamente asociado con la IED fuera positivo, la misma tiene efectos indirectos que tienden a erosionar la disponibilidad de divisas: las empresas extranjeras tienen una elevada propensión a importar, suelen contratar una mayor cantidad de servicios en el exterior y utilizan mecanismos alternativos para fugar capitales más allá de la remisión de utilidades, como los pagos de intereses a empresas vinculadas o controladas, la subfacturación de exportaciones y la sobrefacturación de importaciones.

La adopción de políticas monetarias y fiscales contractivas también encuentra un límite estrecho. Un aumento de la tasa de interés puede quitar presión sobre el dólar de forma directa al otorgar una opción de ahorro en pesos y eventualmente atraer capitales especulativos del exterior²¹. La suba de la tasa actúa de manera indirecta al enfriar la economía encareciendo el crédito a la producción y el consumo. Pero justamente esta última es su mayor debilidad, ya que los efectos contractivos, además de tener consecuencias negativas en términos distributivos, impiden la consolidación de un proceso de crecimiento en el largo plazo. Así, no se trata de ninguna superación de la restricción externa sino justamente de su consumación. Una reducción del gasto público también tiene efectos sobre el sector externo por la vía recesiva, con el agravante de afectar la capacidad productiva del país a futuro por la desinversión en infraestructura (muy dependiente de la inversión pública).

Sin lugar a dudas la devaluación de la moneda ha sido el instrumento de estabilización más utilizado ante el estrangulamiento de la balanza de pagos durante el período sustitutivo y la principal medida que logró detener la sangría de reservas a comienzos de 2014. Esta medida implica una modificación de los precios relativos y una traslación de riqueza desde aquellos que tienen ingresos fijos, como los asalariados, hacia los productores de bienes transables, especialmente los grandes exportadores²². Sin embargo, la devaluación no conlleva automáticamente un incremento significativo de las exportaciones, aunque puede contribuir a incrementar los saldos exportables. Tampoco hay evidencias de que una modificación del tipo de cambio genere por sí misma una sustitución de importaciones efectiva. Como lo señalaron cuatro décadas atrás autores como Braun y Diamand, la demanda de importaciones presenta por lo general una baja elasticidad a los cambios en los precios relativos, aunque su elasticidad es elevada con referencia al nivel de actividad y la distribución del ingreso. Es por ello que la devaluación tiende a restablecer el equilibrio externo no por la vía sustitutiva ni exportadora, sino por la retracción del nivel de actividad que surge a raíz de los cambios en el ingreso y, asociado con ello, una menor demanda de bienes importados y cierta merma en los gastos en el exterior (turismo).

De esta manera, el intento de promover el crecimiento sobre la base de un tipo de cambio real "alto" (o por encima de la paridad de poder de compra de la moneda local), encuentra límites importantes en el mediano y largo plazo en tanto no exista un proceso fuerte de inversión en tecnología, investigación y desarrollo y grandes inversiones en infraestructura. Y, no por casualidad, las grandes inversiones en maquinaria, equipo e infraestructura se ven resentidas

²¹ En las condiciones en las que se desarrolló la economía argentina entre 2002 y 2013 difícilmente una medida de este tipo aliente un ingreso fuerte de capitales financieros, ya que la salida de la convertibilidad, el *default* de la deuda pública y su consecuente reestructuración derivó en numerosos litigios internacionales (CIADI, tribunales de Nueva York, etc.) que dejaron al país virtualmente afuera del mercado mundial de capitales. Por lo tanto, por más que se generase un diferencial de tasas significativo, en tales condiciones los capitales son renuentes a invertirse en el sector financiero local.

²² A su vez, la suba en la tasa de interés real que acompañó al incremento de la paridad cambiaria ha conllevado, en los hechos, una importante traslación de ingresos hacia el sector financiero.

por una devaluación ya que no sólo se encarecen en moneda local, siendo en su mayoría bienes importados, sino que se postergan al operar la economía con capacidad ociosa. Una vez que la economía comienza a recuperarse, la producción se incrementa y los equipos se desgastan, se sobreutiliza la capacidad instalada, sobre todo en los sectores que lideran el crecimiento, y la competitividad internacional pasa a depender cada vez más de mantener un tipo de cambio real “competitivo”. En la medida en que se va erosionando dicha variable por el efecto inflacionario (o al menos esas son las “expectativas” de los capitalistas) y los salarios reales suben, sin un cambio técnico de magnitud de por medio, la tasa de ganancia esperada se debilita y, por lo tanto, la inversión en capital fijo no acompaña en la medida necesaria el crecimiento de la demanda, lo cual repercute no sólo en una mayor inflación sino en un crecimiento económico desarticulado (Astarita, 2010)

En un contexto de inestabilidad crónica de este tipo, con mercados altamente concentrados y cierta protección arancelaria o “cambiaría”, ante la combinación de incremento de salarios con insuficiente aumento de la productividad, los capitalistas tienden a aumentar los precios para intentar mantener sus márgenes de ganancia en el corto plazo. Esta especie de profecía autocumplida podría explicar, en cierta medida, la relativa “reticencia inversora” observada por parte de los grandes capitales durante la posconvertibilidad. Como se vio, en economías como la argentina, con una historia de elevada volatilidad macroeconómica, los cambios de regímenes económicos resultan insuficientes para revertir conductas de “acumulación de liquidez y exceso de ahorro” (Pérez Ártica, 2013), lo que conduce a la postergación de proyectos de inversión de carácter innovativo y, por lo tanto, no se logra transformar la estructura productiva. Así, en un contexto internacional de competencia por medio del cambio tecnológico, la posibilidad de sostener la competitividad de la producción manufacturera exclusivamente a partir de un “dólar alto” encuentra límites muy estrechos.

Las medidas mencionadas (endeudamiento, ingreso de IED, políticas monetarias y fiscales contractivas, devaluación de la moneda) pueden servir para sortear problemas transitorios de iliquidez, pero no alcanzan para resolver los problemas de insolvencia que presenta la Argentina en el frente externo. Todas ellas buscan resolver la contradicción que presenta la economía nacional en su sector externo atacando los efectos y no las causas profundas que generan la crisis. Así, se genera un círculo vicioso: la recurrencia de la crisis potencia el rezago tecnológico relativo, ya que los cambios bruscos de la rentabilidad de los sectores debilitan las inversiones a largo plazo, fundamentales para superar el atraso. Asimismo, las alteraciones en la situación competitiva de las exportaciones afectan la posibilidad de una inserción distinta en la economía mundial.

La ausencia en la discusión pública de una perspectiva de cambio estructural que permita superar de manera sustentable los problemas en el sector externo de la economía argentina no es sólo un problema “técnico”, sino que parece encontrar profundas raíces en la escasa autonomía relativa que presenta el estado argentino ante la trama de intereses que atraviesa a los sectores dominantes. La resolución de la contradicción que presenta una economía dependiente como la argentina entre la aceleración del proceso de acumulación de

capital y los límites que impone una estructura productiva heterogénea y desequilibrada, y que se manifiesta finalmente como restricción externa, no es independiente de las posiciones que adoptan las distintas clases y fracciones de clase.

Difícilmente se encuentre entre las prioridades de las empresas transnacionales modificar sustancialmente el rol de la economía en la división internacional del trabajo, mucho menos cuando la misma casi no ofrece ventajas comparativas más allá de su abundante dotación de recursos naturales y ciertos ámbitos de acumulación privilegiados por las políticas públicas. Por otra parte, el hecho de ser un actor central en la provisión de divisas (ya sea por la vía exportadora y/o a través de la IED) le otorga al capital extranjero un importante poder de veto (capacidad de coacción) sobre la orientación de la política económica y el funcionamiento estatal.

En similar situación se encuentran los grandes exportadores, sobre todo aquellos que dependen de las ventajas comparativas derivadas de los recursos naturales, como los vinculados con las actividades agropecuaria y agroindustrial y a rubros extractivos (fundamentalmente minería). La provisión de divisas por parte de estos actores (en su mayoría de origen extranjero, aunque también se destacan algunos grupos económicos locales) es un elemento central en el esquema de acumulación que se erigió durante la posconvertibilidad, lo cual pone límites objetivos a la capacidad que tiene el Estado de apropiarse renta y/o modificar los parámetros del comercio exterior dentro del actual contexto.

Pero tampoco parece existir una “burguesía nacional” dispuesta a llevar adelante un proyecto de país distinto al que surge “naturalmente” de la tradicional división del trabajo en escala mundial. Las empresas nacionales en general no han logrado competir en igualdad de condiciones con las compañías foráneas salvo en aquellos casos que explotan ventajas comparativas naturales. El resto del capital doméstico realiza tareas complementarias al extranjero, con tecnologías obsoletas y sustentado sobre la sobreexplotación de la fuerza de trabajo, mientras que otra parte se refugia en actividades menos dinámicas, donde el capital transnacional no ha desarrollado una tecnología relativamente nueva y en las cuales las diferencias de productividad son menores (como en el sector comercial), o bien en sectores que se encuentran al margen de la competencia intercapitalista como aquellos regulados por el Estado (algunos servicios públicos, licencias para actividades como juegos de azar, obras públicas, etc.). El correlato de esta situación es la subordinación, no exenta de conflictos puntuales, del capital nacional a la lógica del capital extranjero, reflejando la incapacidad de la burguesía local de orientar el desarrollo de las fuerzas productivas del país.

En suma, en este esquema no parece haber ninguna fracción de la gran burguesía que tenga interés genuino en impulsar la construcción de un sistema industrial fuerte y moderno que le permita a la Argentina salir de su situación de dependencia, lo que constituye una de las principales trabas al desarrollo nacional. Como afirma Arceo (2011), en ausencia de un sistema industrial, son las exigencias de reproducción ampliada de las relaciones de producción en los países centrales las que determinan tanto las características que reviste el pro-

ceso productivo como las actividades que resulta redituable desarrollar (esto es, en un país como el nuestro, aquellas que dependen de condiciones naturales y en las que las diferencias de productividad son menores porque no dependen de métodos de producción avanzados). Esta situación de dependencia no se altera en escenarios como el argentino, donde priman entramados productivos con cierta densidad, pero en los cuales las industrias más dinámicas están controladas por el capital extranjero.

Bibliografía

- Abeles, M., Lavarello, P. y Montagu, H. (2013): "Heterogeneidad estructural y restricción externa en la economía argentina", en Infante, R. y Gerstenfeld, P. (eds.): *Hacia un desarrollo inclusivo. El caso de la Argentina*, CEPAL/OIT, Santiago de Chile.
- Alleyne, D. y Francis, A. (2008): "Balance of Payments Constrained Growth in Developing Countries: A Theoretical Perspective", en *Metroeconomica*, 2.
- Amico, F. (2013): "Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina", en *Circus*, 5, Buenos Aires.
- Amico, F., Fiorito, A. y Zelada, A. (2012): "Expansión económica y sector externo en la Argentina de los años 2000: balance y desafíos hacia el futuro", CEFID-AR, Documento de Trabajo 45, Buenos Aires.
- Arceo, E. (2001): *El ALCA: neoliberalismo y nuevo pacto colonial*, CTA, Buenos Aires.
- Arceo, E. (2011): *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones en la economía mundial*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Arceo, N. y Wainer, A. (2008): "La crisis de la deuda y el default. Los distintos intereses en torno a la renegociación de la deuda pública", Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Documento de Trabajo 20, Buenos Aires.
- Astarita, R. (2010): *Economía política de la dependencia y el subdesarrollo. Tipo de cambio y renta agraria en la Argentina*, UNQui, Bernal.
- Azpiazu, D. (2003): *Las privatizaciones en la Argentina. Diagnóstico y propuestas para una mayor equidad social*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M. (1986): *El nuevo poder económico en la Argentina de los ochenta*, Legasa, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Gitli, E. (1976): "Contribución al estudio de los efectos de la inversión extranjera en los países dependientes", en *Revista Española de Economía*, 6, Madrid.
- Azpiazu, D., Manzanelli, P. y Schorr, M. (2011): *Concentración y extranjerización. La Argentina en la posconvertibilidad*, Capital Intelectual, Buenos Aires.
- Azpiazu, D. y Schorr, M. (2010): *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.
- Barbosa Filho, N. (2001): "The Balance of Payments Constraint: from Balanced Trade to Sustainable Debt", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, Roma.
- Barrera, M. (2013): "La `desregulación` del mercado de hidrocarburos y la privatización de YPF: orígenes y desenvolvimiento de la crisis energética en Argentina", en Basualdo, F., Barrera, M. y Basualdo, E.: *Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Basualdo, E. (2006): *Estudios de historia económica. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

- Basualdo, E. y Kulfas, M. (2002): "La fuga de capitales en la Argentina", en Gambina, J. (comp.): *La globalización económico-financiera. Su impacto en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.
- Basualdo, F. (2013): "Evolución y características estructurales de la minería metálica en la Argentina reciente. La expansión de la actividad y el capital extranjero", en Basualdo, F., Barrera, M. y Basualdo, E.: *Las producciones primarias en la Argentina reciente. Minería, petróleo y agro pampeano*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2012): "La Argentina en la posconvertibilidad: ¿Un nuevo modelo de desarrollo? Un análisis a partir de los cambios y las continuidades en el intercambio comercial", Área de Economía y Tecnología de la FLACSO, Documento de Trabajo 23, Buenos Aires.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2014): "El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal", en *Problemas del Desarrollo*, 177, México.
- Bernat, G. (2011): "Crecimiento de la Argentina: del *stop and go* al *go (slowly) non stop*", en *Boletín Informativo Techint*, 335, Buenos Aires.
- Bianco, C., Porta, F. y Vismara, F. (2007): "Evolución reciente de la balanza comercial argentina. El desplazamiento de la restricción externa", en Kosacoff, B. (edit.): *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*, CEPAL, Buenos Aires.
- Braun, O. [comp.] (1975): *El capitalismo argentino en crisis*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Braun, O. y Joy, L. (1968): "A model of economic stagnation. A case study of the Argentine economy", en *The Economic Journal*, 312, Sussex.
- Canitrot, A. (1975): "La experiencia populista de redistribución de ingresos", en *Desarrollo Económico*, 59, Buenos Aires.
- Canitrot, A. (1983): *Orden social y monetarismo*, CEDES, Buenos Aires.
- Capraro, S. (2007): *The Thirlwall Law a Theoretical and Empirical Approach. The Case Of Argentina During Years 1970-2003*, Munich Personal RePEc Archive, Munich.
- Castagnino, T. (2006): "Contenido tecnológico y diferenciación de producto en las exportaciones argentinas", en *Revista del CEI*, 5, Buenos Aires.
- Castells, M., Ferreira, E., Inchauspe, E. y Schorr, M. (2014): "Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente", en **Realidad Económica**, 283, Buenos Aires.
- CENDA (2010): *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el periodo 2002-2010*, Cara o Ceca, Buenos Aires.
- CEPAL (2012): *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013): *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- CIFRA (2011): "El nuevo patrón de crecimiento y su impacto sobre la distribución del ingreso", Documento de Trabajo 9, Buenos Aires.
- CIFRA (2013): "Informe de Coyuntura 14", CTA, Buenos Aires.
- CIFRA (2014): "Informe de Coyuntura 15", CTA, Buenos Aires.
- Cimoli, M., Porcile, G. y Rovira, S. (2010): "Structural change and the BOP-constraint: why did Latin America fail to converge?", en *Journal of Economics*, 2, Oxford.
- Comisión Especial de la Cámara de Diputados (2005): *Fuga de divisas en la Argentina. Informe final*, Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires.

- CONADE (1973): "El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)", Buenos Aires, mimeo.
- Damill, M. (2000): "El balance de pagos y la deuda externa pública bajo la Convertibilidad", en *Boletín Informativo Techint*, 303, Buenos Aires.
- Damill, M., Fanelli, J. y Frenkel, R. (1994): *Shock externo y desequilibrio fiscal: la macroeconomía de América Latina en los ochenta: los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Damill, M. y Frenkel, R. (1990): "Malos tiempos. La economía argentina en la década de los ochenta", CEDES, Documento de Trabajo 46, Buenos Aires.
- Damill, M. y Frenkel, R. (2013): "La economía argentina bajo los Kirchner: una historia de dos lustros", CEDES, Buenos Aires, mimeo.
- Damill, M., Frenkel, R. y Rapetti, M. (2005): "The Argentinean Debt: History, Default and Restructuring", Columbia University, Nueva York, mimeo.
- De Lucchi, J. (2014): "Macroeconomía de la deuda pública. El desendeudamiento argentino (2003-2012)", CEFID-AR, Documento de Trabajo 53, Buenos Aires.
- Diamond, M. (1973): *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Paidós, Buenos Aires.
- Elliot, D. y Rhodd, R. (1999): "Explaining Growth Rate Differences in the Highly Indebted Countries: An Extension to Thirlwall and Hussain", en *Applied Economics*, 31.
- Fajnzylber, F. (1983): *La industrialización trunca de América Latina*, Nueva Imagen, México.
- Fernández, L. (2012): "Rastreado los determinantes de la restricción externa", en Félix, Mariano y otros: *Más allá del individuo. Clases sociales, transformaciones económicas y políticas estatales en la Argentina contemporánea*, Editorial El Colectivo, Buenos Aires.
- Ferrer, A. (1989): *El devenir de una ilusión. La industria argentina: desde 1930 hasta nuestros días*, Sudamericana, Buenos Aires.
- Frenkel, R. y Rapetti, M. (2011): "Fragilidad externa o desindustrialización: ¿Cuál es la principal amenaza para América Latina en la próxima década?", CEPAL, Santiago de Chile, mimeo.
- Fuji, G. (2002): "La restricción externa al crecimiento económico de América Latina. Análisis para Argentina, Brasil, México y Chile", en *Economía y Desarrollo*.
- Gaggero, J., Rua, M. y Gaggero, A. (2013): "Fuga de capitales III. Argentina (2002-2012). Magnitudes, evolución, políticas públicas y cuestiones fiscales relevantes", CEFID-AR, Documento de Trabajo 52, Buenos Aires.
- Gaggero, A., Schorr, M. y Wainer, A. (2014): *La patria es del otro. Poder económico y trabas al desarrollo durante el kirchnerismo*, Futuro Anterior, Buenos Aires.
- Guerrero de Lizardi, C. (2001): "Thirlwall's Law with an emphasis on the ratio of export/import income elasticities in Latin American Economies during the Twentieth Century", en *Estudios Económicos*, 1, México.
- Hausmann, R., Hwang, J. y Rodrik, D. (2005): "What You Export Matters", Center for International Development at Harvard University, Working Paper 123, Cambridge.
- Katz, J. y Bernat, G. (2013): "Interacciones entre la macro y la micro en la post convertibilidad: dinámica industrial y restricción externa", en *Desarrollo Económico*, 207-208, Buenos Aires.
- Kennedy, D. (2014): "Producción y apropiación del valor en Argentina: el rol del deprimido salario real", en *Problemas del Desarrollo*, 176, México.

- Krugman, P. (1979): "A Model of Balance-of-Payments Crises", en *Journal of Money, Credit and Banking*, 11.
- Kulfas, M. (2001): "El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones en la Argentina sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local", CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, 2, Buenos Aires.
- Kulfas, M., Porta, F. y Ramos, A. (2002): "Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía argentina", CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, 10, Buenos Aires.
- Kulfas, M. y Schorr, M. (2003): *La deuda externa argentina. Diagnóstico y lineamientos propositivos para su reestructuración*, CIEPP/OSDE, Buenos Aires.
- López, J. y Cruz, A. (2000): "Thirlwall's Law and beyond: The Latin America Experience", en *Journal of Post Keynesian Economics*, 3.
- López, R. y Sevilla, E. (2010): "Los desafíos para sostener el crecimiento: el balance de pagos a través de los enfoques de restricción externa", CEFID-AR, Documento de Trabajo 32, Buenos Aires.
- Mantey, G. (2013): "¿Conviene flexibilizar el tipo de cambio para mejorar la competitividad?", en *Problemas del Desarrollo*, 175, México.
- Manzanelli, P. y Schorr, M. (2013): "Oligopolio e inflación. Aproximación al proceso de formación de precios en la industria argentina en la posconvertibilidad", en **Realidad Económica**, 273, Buenos Aires.
- Marini, R. (2007): *América Latina, dependencia y globalización*, Prometeo, Buenos Aires.
- Panigo, D., Kiper, E. y Garriz, A. (2012): "La política económica frente a la restricción externa en un contexto de incertidumbre global", ponencia presentada en el Congreso de AEDA, Buenos Aires.
- Pérez Ártica, R. (2013): *Acumulación de liquidez y exceso de ahorro en firmas de países desarrollados*, Universidad Nacional del Sur, Tesis de Doctorado, Bahía Blanca.
- Perraton, J. (2003): "Balance of Payments Constrained Growth and Developing Countries: an Examination of Thirlwall's Hypothesis", en *International Review of Applied Economics*, 17.
- Porcile, G., Curado, M. y Bahry, T. (2003): "Crescimento com Restrição no Balanço de Pagamentos e Fragilidade Financeira no Sentido Minskyano: uma abordagem macroeconômica para a América Latina", en *Revista Economia e Sociedade*, 1, San Pablo.
- Porta, F. (2013): "Trayectorias de cambios estructural y enfoques de política industrial", ponencia presentada en el Seminario "Neoestructuralismo y economía heterodoxa" organizado por la CEPAL, Santiago de Chile.
- Porta, F. y Fernández Bugna, C. (2011): "Comercio e inserción internacional", en Kosacoff, B. y Mercado, R. (edits.): *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción. Crisis y oportunidades*, CEPAL/PNUD, Buenos Aires.
- Schorr, M. [coord.] (2013): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Schorr, M. y Wainer, A. (2013): "Inserción de la industria argentina en el mercado mundial: perfil de especialización según densidad tecnológica de los productos", en Schorr, M. [coord.] (2013): *Argentina en la posconvertibilidad: ¿desarrollo o crecimiento industrial? Estudios de economía política*, Miño y Dávila, Buenos Aires.

- Schteingart, D. (2014): *Estructura productivo-tecnológica, inserción internacional y desarrollo económico: hacia una tipología de senderos nacionales*, IDAES/UNSAM, Tesis de Maestría, Buenos Aires.
- Schvarzer, J. y Finkelstein, H. (2004): "La debacle de la deuda pública argentina y el fin de la convertibilidad", CESP, Documento de Trabajo 6, Buenos Aires.
- Selva, R. (2014): "Desendeudamiento y después", en *Entrelíneas de la política económica*, 38, La Plata.
- Sourrouille, J. (1976): *El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de la Argentina*, OIT, Buenos Aires.
- Thirlwall, A. (1979): "The balance of payments constrained growth as an explanation of international growth rate differences", en *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 128, Roma.
- Thirlwall, A. y Hussain, N. (1982): "The Balance of Payments Constraint, Capital Flows and Growth rate. Differences Between Developing Countries", en *Oxford Economic Paper, New Series*, 3.
- Vitelli, G. (2001): "La raíz de los males está en la política económica: una explicación de los resultados de la Convertibilidad", **Realidad Económica** 181, Buenos Aires.
- Wainer, A. (2011): "Más allá del consenso monetario: grandes empresas", en *Problemas del Desarrollo*, 162, México.
- Zaiat, A. (2012): *Economía a contramano. Cómo entender la economía política*, Planeta, Buenos Aires.



Instituto
Argentino para
el Desarrollo
Económico

actividades

2 DE SEPTIEMBRE DE 2014

Lanzamiento de la Cátedra Abierta de Economía "José Ber Gelbard"

<http://www.iade.org.ar/modules/secciones/index.php?pagenum=40>

Presentación: **Juan Carlos Junio**, Director del Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"
Alejandro Villar, Vicerrector de la Universidad Nacional de Quilmes
Sergio Carpenter, Presidente del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.

Disertación inaugural: **Alfredo Eric Calcagno**
Doctor en Derecho y Ciencias Sociales de la UBA y en Ciencias Políticas de la Universidad de París, ex Secretario General del Consejo Federal de Inversiones de la Argentina, ex funcionario de las Naciones Unidas en la CEPAL y la UNCTAD, fue Vicepresidente del LADE y actualmente integra el Comité Editorial de Realidad Económica.

Organizaron: Universidad Nacional de Quilmes, Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini" e Instituto Argentino para el Desarrollo Económico

Sala Osvaldo Pugliese Centro Cultural de la Cooperación "Floreal Gorini"
Corrientes 1543 PB. CABA



