

ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA ARGENTINA

Economía I



CONICET



I G E H C S

Este volumen del *Atlas Histórico y Geográfico de la Argentina* constituye una primera aproximación al estudio de la estructura socioeconómica del país. A lo largo de un complejo y extenso marco temporal que se extiende desde su génesis hasta el año 2019 inclusive, describe, analiza e interpreta de modo exhaustivo y detallado las vicisitudes del surgimiento y el desarrollo de la matriz social, económica, productiva y política doméstica. La obra consta de cuatro secciones. Brindando una caracterización general, la primera de ellas aborda las etapas de desarrollo socioeconómico del actual territorio argentino –fase colonial, período independentista, modelo agroexportador, industrialización sustitutiva de importaciones, reformas neoliberales, neodesarrollismo y restauración neoliberal/neoconservadora–, estableciendo así el marco contextual de referencia para todos los abordajes subsiguientes. La segunda sección, por su parte, se ocupa de las desigualdades regionales durante el período 1947-2010, contrastando los presupuestos básicos de las teorías neoclásicas y críticas del desarrollo regional con la evidencia empírica aportada por la relación entre la evolución del producto bruto geográfico per cápita y la dinámica demográfica provincial. La tercera sección –la más extensa del conjunto– analiza el surgimiento, el auge y la crisis estructural de nueve circuitos productivos regionales de base agraria/agroindustrial de la Argentina extrapampeana: el algodón en el norte, destacando el caso del Chaco; la caña de azúcar en Salta, Jujuy y Tucumán; la yerba mate en Misiones y Corrientes; el tabaco en el noroeste (Salta, Jujuy, Tucumán, Catamarca) y el nordeste (Misiones, Corrientes); el arroz en el sur correntino y el norte santafesino y entrerriano; la citricultura en el noroeste y el nordeste, con el foco puesto en los casos de Tucumán, Entre Ríos y Corrientes; la vitivinicultura cuyana, con menciones puntuales de la Patagonia y el noroeste; la ganadería ovina en la Patagonia y, en menor medida, en la región pampeana y el norte; y la fruticultura de peras y manzanas en el norte patagónico. Con una perspectiva histórico-geográfica que no impidió desarrollar un fecundo diálogo con la sociología, la economía, la ecología política, la antropología y las ciencias políticas, el estudio consideró distintas categorías y variables de análisis, como los eslabones y agentes socioeconómicos de cada circuito de acumulación, las relaciones sociales de producción, las estrategias o formas de articulación/integración predominantes, los mecanismos de generación, transferencia y apropiación del excedente, las relaciones de poder y explotación, las problemáticas vinculadas a la fuerza de trabajo de cada sector, el papel del Estado y las contradicciones y conflictos derivados de esos procesos.

Finalmente, y como prolegómeno del siguiente tomo del *Atlas Histórico y Geográfico de la Argentina*, en la cuarta sección se analiza el caso de la pesca marítima durante el período 1778-2018, abordando su lenta pero firme transición desde una fase artesanal con baja presión sobre el recurso hacia un extractivismo a ultranza basado en la resignación de soberanía marítima, la extranjerización y depredación masiva del caladero, el auge exportador, la explotación laboral y la proliferación de la ilegalidad.



ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO
DE LA ARGENTINA

ATLAS HISTÓRICO Y GEOGRÁFICO DE LA ARGENTINA

Economía I

DIRECCIÓN

Guillermo Velázquez

CODIRECCIÓN

Diana Lan
Hernán Otero
Marcelino Irianni
Lucía Lionetti

COORDINACIÓN DE ESTE VOLUMEN

Guillermo Velázquez
Fernando Manzano

AUTORES

Sebastián Gómez Lende
Fernando Manzano
Guillermo Velázquez

Instituto de
Geografía, Historia
y Ciencias Sociales
CONICET/UNCPBA
Tandil - 2023

Gómez Lende, Sebastián

Atlas histórico y geográfico de la Argentina : economía I / Sebastián Gómez Lende ; Fernando Ariel Manzano ; Guillermo Angel Velázquez ; coordinación general de Guillermo Angel Velázquez ; Fernando Ariel Manzano. - 1a ed. - Tandil : Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-950-658-605-8

1. Atlas. 2. Historia. 3. Geografía. I. Manzano, Fernando Ariel. II. Velázquez, Guillermo Angel. III. Título.

CDD 903

© 2023 - UNCPBA

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
Pinto 399, 7000 Tandil, Provincia de Buenos Aires, Argentina

1ª edición: octubre de 2023

El contenido de esta obra fue sometido a evaluación externa.

Ilustración, documentación y archivo fotográfico

María Florencia Ramón & Luciano di Salvo

Cartografía y diseño con SIG

María Lorena La Macchia & Adela Tisnés

Corrección

Ramiro Tomé & Silvana A. Gómez

Edición técnica, diseño interior y maquetación

Ramiro Tomé

Diseño de tapa

Carolina Katz & Fabián Di Matteo

ISBN versión impresa: 978-950-658-604-1

ISBN versión ebook: 978-950-658-605-8

ISBN obra completa, versión impresa: 978-950-658-517-4

ISBN obra completa, versión ebook: 978-950-658-518-1

7	De la colonia a la actualidad: Períodos de desarrollo socioeconómico de la Argentina <i>Sebastián Gómez Lende, Fernando Manzano & Guillermo Velázquez</i>
107	Teorías y evolución de las desigualdades regionales <i>Guillermo Velázquez, Sebastián Gómez Lende & Fernando Manzano</i>
129	Circuitos productivos regionales. Cadenas productivas y formas de integración agroindustrial <i>Sebastián Gómez Lende</i>
141	Circuito productivo del algodón <i>Sebastián Gómez Lende</i>
183	Circuito productivo de la caña de azúcar <i>Sebastián Gómez Lende</i>
243	Circuito productivo de la yerba mate <i>Sebastián Gómez Lende</i>
293	Circuito productivo del tabaco <i>Sebastián Gómez Lende</i>
345	Circuito productivo del arroz <i>Sebastián Gómez Lende</i>
379	Circuito productivo de la citricultura <i>Sebastián Gómez Lende</i>
433	Circuito productivo de la vitivinicultura <i>Sebastián Gómez Lende</i>
511	Circuito productivo de la ganadería ovina <i>Sebastián Gómez Lende</i>
595	Circuito productivo de la fruticultura <i>Sebastián Gómez Lende</i>
651	Pesca marítima <i>Sebastián Gómez Lende</i>
719	Bibliografía

DE LA COLONIA A LA ACTUALIDAD

PERÍODOS DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO DE LA ARGENTINA

Si siguiendo a Santos y Silveira (2001), el objeto de interés de la geografía no es el territorio en sí mismo, sino el territorio usado, entendido como síntesis de la configuración material y las relaciones sociales o, lo que es igual, como un conjunto indisoluble de sistemas de objetos, acciones y normas (Santos, 1996a). Tanto las formas como las acciones y normas son eventos y, en cuanto tales, se sitúan simultáneamente en las coordenadas del tiempo y el espacio, dos dimensiones que constituyen la matriz de todos los fenómenos, creando la continuidad del mundo en movimiento. Tomado aisladamente, el tiempo sería una sucesión de eventos, mientras que el espacio constituiría una acumulación de tiempos. Sólo considerándolos como una unidad es posible interpretar la organización espacial y su historicidad (Santos, 1996a; 1996b). Como resultado, en el análisis del espacio, la periodización se impone como una regla de método fundamental, pues permite distinguir pedazos coherentes de tiempo –es decir, períodos– en los cuales un nuevo arreglo territorial revela una modernización material y organizacional y la constante rejerarquización de las fracciones del espacio frente a las fuerzas de concentración y de dispersión propias de cada época, que no pueden ser confundidas con aquellas que fueron características de los momentos anteriores (Silveira, 1999; Santos y Silveira, 2001). Ese proceso de reproducción de la sociedad, la economía y el territorio, de acumulación de trabajo pasado y presente, de construcción material y política –en resumidas cuentas, de modernización, entendida como el proceso de incorporación de las variables centrales de cada época–, recibe el nombre de *formación socioespacial* y constituye un instrumento adecuado para entender el pasado y el presente (Santos, 1996a; Silveira, 1999; 2003). Como es bien sabido, la historia del capitalismo puede ser dividida en períodos, esto es, en pedazos de tiempo caracterizados por la existencia de cierta coherencia entre sus variables significativas, las cuales evolucionan diferencialmente, pero siempre dentro de un mismo sistema (Santos, 2000). Cada período está determinado por las posibilidades de la época, por el reconocimiento de las variables de la técnica y de la política que la caracterizan y la diferencian de las anteriores, formando así un régimen donde determinadas formas materiales y no materiales de vida se mantienen mutuamente integradas y articuladas respecto del proceso de producción y reproducción social (Santos, 1992; Silveira, 2004). Como resultado, la periodización contiene una riqueza mucho mayor que la de una simple delimitación de ciclos económicos, una metodología que no suele ser realista debido a que a menudo la exportación del producto que da vida al ciclo suele proseguir durante la siguiente fase, aunque como un producto menos importante (Correia de Andrade, 1995).

El concepto de crisis adquiere aquí relevancia como bisagra o punto de inflexión que, forjando el marco o antesala para la transición de un período a otro, supone

INTRODUCCIÓN:
FORMACIÓN
SOCIOESPACIAL,
PERIODIZACIÓN Y
MEDIOS GEOGRÁFICOS

[Análisis dialéctico de la crisis](#)

Medio natural, medio técnico, medio técnico-científico-informacional

–en términos de Santos (2000)– la interrupción o ruptura del orden establecido a partir del desorden que comienza a primar entre las variables que definen una época y la imposibilidad de armonizarlas. No obstante, no todas las crisis son iguales: algunas, por su brusquedad y violencia, pueden imponer la necesidad de modificar de raíz las bases del modelo de acumulación vigente, mientras que otras sólo impulsan un reacomodamiento parcial de las variables clave del sistema que no comprometen su reproducción, sino que más bien la perpetúan. El análisis dialéctico se torna, entonces, indispensable para identificar la naturaleza de cada crisis y su gravitación en el proceso de periodización. Por añadidura, esto requiere interpretar el interjuego de escalas geográficas, considerando, por un lado, el papel de la acumulación del capital a nivel global y, por el otro, las temporalidades que son intrínsecas a cada país o territorio, paralelas a los tiempos externos del modo de producción (Santos, 1992; 1995).

Los conceptos de medio natural, medio técnico y medio técnico-científico-informacional (Santos, 1996a) se revelan útiles para identificar los macroperiodos históricos mundiales y nacionales y sus respectivas fases o subperiodos históricos. Considerado como la más ardua, antigua y prolongada fase, el medio natural se refiere a un orden social donde la humanidad escogía de la naturaleza aquellas partes o aspectos considerados fundamentales para el ejercicio de la propia vida y la reproducción de la base material, sin introducir aún máquinas ni cambios irreversibles o inarmónicos respecto de las condiciones físico-naturales (Santos, 1996a). Basada en criterios sólo fisiológicos (edad, sexo, aptitudes y resistencia física, etc.), la división del trabajo era casi inexistente, el afán de lucro se hallaba ausente y la única fuente de energía disponible era la de los animales domesticados y el propio hombre (Neffa, 1990). Con la llegada del medio técnico, la razón de la naturaleza es sustituida por la razón instrumental del comercio y la acumulación de excedentes y el espacio sufre un proceso de mecanización por el cual países y regiones pasan a distinguirse en función de la extensión y la densidad de sustitución de los objetos naturales-culturales por los objetos técnicos, que se configuran en prolongaciones del –o prótesis añadidas al– territorio (Santos, 1996a). Impulsado por la sustitución de la fuerza de animales y hombres por la energía de las máquinas, la industrialización y la inserción nacional y regional en la división internacional del trabajo para satisfacer las necesidades del mercado mundial, este proceso alcanzaría su clímax con la instauración del período actual: el medio técnico-científico-informacional, época signada por la aceleración y la fluidez de la circulación, la creciente tensión entre globalidad y localidad y el papel estratégico desempeñado por la información, el capital financiero, las telecomunicaciones y la ciencia respecto de la reproducción del sistema capitalista (Santos, 1994; 1996a; 1996b).

Partiendo del supuesto de considerar a la Argentina como un sistema nacional con predominio del modo de producción capitalista, contradictorio en su nivel de desarrollo económico y social, relativamente periférico en relación con el contexto internacional y aún dependiente política, económica y socialmente, la realidad socioterritorial argentina actual emerge, en buena medida, como el resultado de la subalternización de vastos sectores populares y el reacomodamiento de los grupos hegemónicos locales respecto de modelos de desarrollo liderados e impuestos desde los países centrales (Velázquez, 2001). Así pues, nuestro país es, en realidad, un espacio derivado, es decir, una formación socioespacial que carece de comando político sobre sus propias producciones (Santos, 1972). Preocupándonos más por realzar el contenido de las distintas épocas y menos por establecer límites rígidos entre ellas –en algunos casos, las fechas que historiográficamente marcan el inicio y la finalización de un período son imprecisas o, al menos, no concluyentes o unívocas–, este capítulo busca dar cuenta de las distintas fases históricas que atravesó el proceso de formación socioespacial del país, desde la colonización hasta nuestros días. El esquema brevemente comentado en el párrafo anterior es plausible de ser aplicado al caso argentino. Así, el modelo

potosino o altoperuano refleja la transición del medio natural al medio técnico; la ‘Argentina criolla’, el modelo agroexportador y la industrialización sustitutiva de importaciones representan las distintas fases de maduración del medio técnico; mientras que, finalmente, la era de la modernización excluyente debería ser interpretada a la luz del –actualmente en curso– proceso de ajuste de la realidad nacional a las lógicas y contenidos del medio técnico-científico-informacional.



Figura nº 1. Mapa de América del Sur, Arnould Florentin van Langen, 1596. Fuente: Archivo General de la Nación.

La conquista de América debe interpretarse a la luz de los profundos y dramáticos cambios que tuvieron lugar en la Europa de finales del siglo XV, cuando la larga fase de crecimiento del comercio mundial de artículos suntuarios –especias, azúcar, metales preciosos, etc.– que rigió entre 1450 y 1620 (Santos, 1985) precipitó la decadencia del régimen feudal, el auge del mercantilismo, el dinamismo del capital comercial, la instauración del absolutismo monárquico y la expansión ultramarina. Conforme se multiplicaban los progresos de la navegación, el comercio, la cartografía y las artes bélicas, el centro de gravedad de la economía mundial se desplazó desde el mar Mediterráneo al Océano Atlántico, sustituyendo así el dominio genovés y veneciano por el imperio de España y Portugal (Anderson, 1985; Ferrer, 2004). Paralelamente, la fiebre del oro y la plata se instaló en el Viejo Mundo, azuzada por la escasez de dinero metálico, el agotamiento de las minas europeas y la disminución de los tesoros reales debido al consumo suntuario de la nobleza, las deudas con mercaderes, banqueros y las continuas guerras que sacudían a la península ibérica. Con la conquista de América primero y la firma del Tratado de Tordesillas y la fundación del Virreynato del Alto Perú después –dos eventos histórico-políticos que permitieron a España instaurar un régimen monopolista sobre sus posesiones coloniales–, las riquezas mineras sudamericanas pasarían a convertirse en una pieza clave para la reproducción del orden económico-político del Viejo Mundo, asegurando tanto la continuidad de la hegemonía hispano-lusitana durante los siguientes doscientos años (Silveira, 1999) como la acumulación primitiva que eventualmente posibilitaría el desarrollo del modo de producción capitalista en gran parte de Europa (Marx, 1968; Mandel, 1969).

Destruyendo la relación vital, mítica y religiosa que durante centurias las civilizaciones aborígenes preexistentes habían mantenido con su territorio, los invasores españoles impusieron, en su lugar, una racionalidad extractiva basada en el genocidio, la esclavización de los indígenas y la eliminación de sus sistemas

CONQUISTA ESPAÑOLA Y ECONOMÍA COLONIAL: EL MODELO POTOSINO O ALTOPERUANO (SIGLOS XVI-VIII)

El extractivismo colonial



Figura nº 2. Cerro Rico, grabado, ca. 1715.

Fundación de ciudades coloniales

Impacto en la demografía de América

colectivos de cultivo, mecanismos imprescindibles para dejar paso a las haciendas coloniales (Brailovsky y Foguelman, 2009) y ‘liberar’ fuerza de trabajo para el principal centro minero de la época: Potosí, ciudad emplazada en el actual territorio de Bolivia y designada Villa Imperial del Virreynato en 1545. Como resultado, a mediados del siglo XVII, más del 95 % de las mercancías que las colonias sudamericanas ‘exportaban’ a las metrópolis ibéricas correspondía a metales preciosos, en su mayoría plata proveniente de Potosí, indiscutido centro minero y urbano de la economía hispánica durante los siglos XVI y XVII. La magnitud de esa sangría fue tal que, sólo entre 1503 y 1660, la Corona española recibió dieciséis millones de kilogramos de plata, equivalentes a casi el triple de las reservas europeas de dinero metálico (Elliot, 1965). La inserción de la economía colonial en la división internacional del trabajo como proveedora de metales preciosos estructuró las rutas territoriales de conquista y poblamiento, dado que las expediciones españolas sólo se internaban en el continente ante la sospecha de la existencia de oro y plata, únicas mercancías capaces de soportar el costo del flete a los puertos (Ferrer, 2004).

En el caso del actual territorio argentino, el patrón espacial de conquista se basó en tres corrientes o rutas de colonización: la Corriente del Oeste, desde la cual se fundaron las ciudades de Santiago del Estero (1533), San Juan (1562), Mendoza (1562) y San Luis (1596); la Corriente del Alto Perú, cuyo saldo fue la creación de las ciudades de Tucumán (1565), Córdoba (1573), Salta (1582), Jujuy (1591) y La Rioja (1591); y la Corriente del Océano Atlántico, responsable del nacimiento de las aldeas de Corrientes (1558), Paraná (1558) y Santa Fe (1573) –convertida en puerto franco para las operaciones comerciales jesuitas (Rofman y Romero, 1997)– y de las dos fundaciones de Buenos Aires (1535 y 1580). Considerados sedes del poder político y militar español (Velázquez, 2001), esos núcleos urbanos fueron el germen de las posteriores regiones del noroeste, el centro, Cuyo y el litoral, las únicas que, durante casi tres siglos, integraron funcionalmente el territorio argentino (Rofman y Romero, 1997). Su emplazamiento obedecía a las denominadas Leyes de Indias, que pautaban tanto la elección del sitio y el típico diseño del ejido urbano en plano regular o damero como la geometría de los caminos, la localización de las instituciones públicas y religiosas, y la distribución de las funciones (Silveira, 2003). Esta incipiente red urbana procuraba, por un lado, permitir el ingreso continental de mercancías por vía oceánica y terrestre y, por el otro, vincular los enclaves mineros con el resto de la economía colonial a través de diversos lazos administrativos, políticos, militares y económicos. Sin embargo, el proceso de urbanización no fue dominante y asumió un patrón espacial inestable: los habitantes asentados en ciudades no representaban más del 10 % de la población total (Ferrer, 2004), en tanto que de las veintinueve ciudades fundadas en el siglo XVI, cinco sufrieron traslados y quince desaparecieron (Velázquez, 2001).

Otra singularidad del período fue la rápida y altísima mortalidad indígena debido a los cruentos enfrentamientos derivados de la invasión española, las enfermedades traídas por los conquistadores, la esclavización de los aborígenes en minas y haciendas, bajo distintas modalidades de trabajo forzado –mita, encomienda, yanaconazgo, etc.–, y la pobre alimentación suministrada. En lo que atañe a América en general, estos factores, aglutinados en el llamado ‘complejo trabajo-dieta-epidemia’ (Mellafe, 1964), determinaron que, hacia 1650, quedaran apenas entre el 4 % y el 10 % de los 60-70 millones de aborígenes que el continente poseía en la época precolombina (Ferrer, 2004; Brailovsky y Foguelman, 2009). Carente de defensas biológicas, más de la mitad de la población prehispanica americana pereció después del primer contacto con hombres blancos debido al contagio de viruela, tétanos, tracoma, tifus, lepra, fiebre amarilla, tuberculosis, escorbuto y diversas patologías pulmonares, intestinales y venéreas (Ribeiro, 1969). Las migraciones forzadas masivas de aborígenes desde el altiplano peruano-boliviano y el noroeste argentino hacia las minas de azogue, plata y mercurio derivaron en la desarticulación de las unidades agrícolas comunitarias,

la ruptura de los lazos familiares y el sometimiento de los indígenas a cambios alimentarios e inhumanas condiciones de explotación –silicosis, envenenamiento por mercurio, accidentes, diferencias térmicas, etc.– que se cobraron entre tres y ocho millones de muertos (Kriedte, 1982; Brailovsky y Foguelman, 2009). No por nada Bagú (1949) afirmaba que los pueblos originarios constituían literalmente el combustible de la economía minera colonial. Como resultado, la población nativa del actual territorio argentino, mayoritariamente concentrada en las regiones de Cuyo, el noroeste y el centro del país, se redujo en una magnitud estimada entre 2 y 0,9 millones a menos de 300.000 habitantes –es decir, descendió entre 85 y 67%– (Magrassi, 1982).

El ciclo de la plata forjó una división territorial del trabajo basada en una constelación de regiones-satélite que giraba en torno a las necesidades de Potosí. La economía colonial trasandina le proporcionaba trigo, carne seca, pieles y vinos, mientras que, en el actual territorio de Perú, las minas de Huancavelica la abastecían esporádicamente –cuando este insumo no era importado desde Europa– de mercurio para lixiviar el mineral; Arica constituía el lugar de embarque de la plata con destino a Lima y el puerto de El Callao era el punto desde el cual el metal fluía hacia España.

La economía minera del altiplano dejó su huella en lo que más tarde sería Argentina, a tal punto que dio su nombre, primero, al Río de La Plata y, luego, a nuestro país (Brailovsky y Foguelman, 2009). Con epicentro en las ciudades de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba, las regiones del noroeste y del centro proveían a la capital del Virreynato de artesanías, tejidos y paños de algodón, sebo, cuero, mulas, carretas, carne seca y hacienda en pie. Gracias a su articulación privilegiada con Potosí, el noroeste reunía el 43 % de la población del país y sólo Tucumán, el 25 %, en más de una tercera parte compuesta por nativos encomendados en las haciendas y fincas españolas donde se desarrollaba la ganadería y el cultivo de trigo, caña de azúcar, arroz, frutales, vid, algodón y tabaco. Paralelamente, el noroeste era la región con mayor nivel de desarrollo relativo, constituyéndose en la única del país donde predominaban relaciones mercantiles de intercambio, sin perjuicio de su carácter eminentemente primario y de subsistencia (Ferrer, 2004). Su economía se completaba con la minería a pequeña escala destinada a la acuñación de monedas, la producción de maderas duras para muebles y el trueque de artesanías y productos agropecuarios con otras ciudades del interior.

El resto del país se caracterizaba por la continuidad de una economía premercantil, en gran medida ajena al influjo de Potosí, con la excepción de Cuyo, región que concentraba el 30 % de la población y se caracterizaba por la abundancia de fuerza de trabajo nativa, un primitivo tráfico de esclavos y una economía basada en el cultivo de vid, frutales bajo riego, el desarrollo de pasturas y la ganadería bovina, ovina y caballar (Ferrer, 2004). San Juan y Mendoza despuntaban como pequeños centros urbanos ligados a la producción de vinos, frutas y aguardientes destinados al altiplano y a la economía colonial trasandina –de la cual dependían administrativamente–, aunque este desarrollo fue ciertamente escaso debido a los altos precios del producto y a la política de la Corona española de restringir la producción local para fomentar la importación. San Luis, por su parte, se destacaba gracias a la explotación de las minas de oro de La Carolina y su envío a Potosí para la acuñación de dinero metálico (Brailovsky y Foguelman, 2009). En el centro del país, la ciudad de Córdoba era sede de buena parte de la producción de artesanías textiles y de la aduana seca implantada en 1622 para evitar la exportación clandestina de plata a través del puerto de Buenos Aires, configurándose, además, en un centro cultural, político y religioso de indudable relevancia, que aglutinaba a las autoridades eclesíásticas y los centros de enseñanza de la época.

En el apenas conquistado nordeste, las reducciones aborígenes implantadas por las misiones jesuíticas desarrollaron –hasta la expulsión de esta orden religiosa en 1768– el cultivo de yerba-mate y los obrajes forestales, para satisfacer, de ese modo, la demanda del Virreynato del Alto Perú y el sur del Imperio del Brasil. Por

La economía colonial trasandina

Circuitos comerciales mineros

El comercio de Cuyo y Córdoba

El comercio en el Río de la Plata

su parte, la Patagonia ni siquiera fue explorada por los conquistadores, que no se aventuraron más allá de Carmen de Patagones. Constituido por las actuales provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes, el litoral era la región menos poblada y desarrollada. Para ilustrar su escasa importancia, basta señalar que reunía sólo la décima parte de la población y que apenas el 10 % de su superficie había sido conquistado –el resto del territorio estaba bajo el control de tribus pampeanas y mesopotámicas que no pudieron ser dominadas ni explotadas por los invasores– (Ferrer, 2004). Buenos Aires, una aldea de cuatrocientas casas, poseía en 1621 apenas 1.100 habitantes, equivalentes al 0,4 % de la población total del país estimada en 1650 (298.000 habitantes). Su ganadería de subsistencia, primitiva y rudimentaria, no satisfacía siquiera el consumo interno, que dependía de otras ciudades coloniales (Córdoba, sobre todo) para abastecerse de harinas y otros alimentos. Paralelamente, la lejanía respecto del centro de gravedad de la economía colonial hispánica –situado en el mar Caribe– y la exclusión, por parte del régimen monopolista español, del Río de la Plata como vía legítima de intercambio le impedían tanto recibir provisiones desde la metrópoli como iniciar un eventual desarrollo exportador ganadero, quedando limitada su vinculación con el exterior al esporádico tráfico –legal e ilegal– de esclavos africanos.

El comercio español

A lo largo del siglo XVIII, la decadencia económica y política hispánica, el ascenso de Gran Bretaña, Francia y Holanda como nuevas potencias coloniales, la progresiva sustitución del ya debilitado régimen mercantilista por el naciente capitalismo liberal-industrial y el paulatino agotamiento de las riquezas argentíferas de Potosí fueron sellando el fin del modelo. Las contiendas napoleónicas y las guerras libradas contra las potencias europeas en ascenso agotaron los recursos de la monarquía española, obligada por las derrotas militares a firmar tratados comerciales que implicaban sendas concesiones político-económicas a Inglaterra, Francia y Holanda respecto del trato con sus colonias, como, por ejemplo, el Tratado de Utrecht de 1713, mediante el cual el Reino de España cedió el puerto de Buenos Aires a los británicos para el tráfico de esclavos (Ferrer, 2004). Siguiendo la doctrina mercantilista –que identificaba la mercancía dinero con la riqueza misma–, las autoridades coloniales no regularon la extracción de plata, con lo cual generaron en su país una acelerada inflación y provocaron la ruina de gran número de actividades artesanales (Brailovsky y Foguelman, 2009). Como resultado, España ni siquiera lograba satisfacer su propio consumo interno, dependiendo para ello de las importaciones, lo cual, además de acentuar su vulnerabilidad, erosionaba el régimen monopolista al determinar que el 90 % de las mercancías exportadas a las colonias hispánicas fuera provisto por comerciantes flamencos, holandeses, franceses, británicos y prusianos. A la crisis agrícola y artesanal se le añadió la asociada con el endeudamiento financiero, a tal punto que la plata expoliada de las colonias sólo pasaba por España para, desde allí, nutrir la acumulación del capital de otras potencias europeas, operando como medio de pago de las exportaciones no españolas al Nuevo Mundo y de las anualidades de títulos de deuda en manos de mercaderes y banqueros alemanes, genoveses y flamencos (Galeano, 1979).

El Virreinato del Río de la Plata

Buscando fortalecer sus posesiones coloniales, reducir los costos del transporte de plata hacia Europa y proteger sus dominios de la amenaza de una potencial invasión luso-británica desde el Imperio del Brasil, la Corona española fundó, en 1776, el Virreinato del Río de la Plata, con capital en Buenos Aires, que, en ese esquema, aparecía como el puerto necesario para comunicar Potosí con la metrópoli (Brailovsky y Foguelman, 2009). La decisión obedeció, en gran medida, a la importancia que en aquella época asumían las distancias y la precariedad de las escasas vías terrestres de comunicación: 2.500 km de montañas escarpadas separaban a Potosí de Lima, mientras que 1.800 km llanos mediaban entre Potosí y Buenos Aires, con las consiguientes diferencias en cuanto a costos de transporte, mercancías e insumos (Ferrer, 2004). Independizado del yugo de Lima, el puerto de Buenos Aires devino estratégico para los nuevos circuitos mercantiles, desa-



Mapa n° 1. Mapa del Virreinato del Río de la Plata y sus distintas jurisdicciones.

rollando un contrabando basado en la exportación ilegal de plata y la también clandestina importación de manufacturas holandesas e inglesas (Silveira, 2003). Posteriormente, el Reglamento de Libre Comercio de 1778 habilitó el comercio

Agotamiento de las minas de Potosí

directo entre Buenos Aires y España, decisión que luego fue afianzada por la legalización del puerto dictada en 1791. Esto implicó, por un lado, la invasión de productos importados y la ruina de la vitivinicultura cuyana y, por otro lado, el ascenso de la incipiente burguesía porteña, en un contexto donde la plata representaba entre el 80 % y el 95 % de las exportaciones de Buenos Aires (Rofman y Romero, 1997; Brailovsky y Foguelman, 2009).

Con el agotamiento de las minas del altiplano y la consecuente caída de Potosí, las rutas de intercambio mercantil de la época se modificaron, ocasionando el vaciamiento de numerosos poblados y aldeas y quebrando el eje que integraba a las diferentes regiones, al cortar el camino entre Potosí y Buenos Aires (Rofman y Romero, 1997). Así, la racionalidad monopolista extractiva española dejó paso a la lógica del capitalismo liberal-industrial británico, refuncionalizando al litoral argentino como un territorio especializado en la producción pecuaria destinada a las colonias esclavistas inglesas y un mercado de ultramar capaz de absorber las nuevas manufacturas europeas.

Figura nº 3. *La partida del general John Whitelocke y el vicealmirante Murray, 1807. Invasión británica del Río de la Plata, Argentina, siglo XIX, Buenos Aires.*
Fuente: Museo Histórico Nacional del Cabildo de la Ciudad de Buenos Aires.



DE LA INDEPENDENCIA
POLÍTICA A LA
UNIFICACIÓN TERRITORIAL:
FRONTERA GANADERA,
CLASE TERRATENIENTE
Y GUERRAS CIVILES
DURANTE LA « ARGENTINA
CRIOLLA » (1800-1879)

Auge del capitalismo industrial

Con la Revolución Industrial inglesa como principal hito, el siglo XIX fue una época de intensos y profundos cambios económicos y políticos a escala mundial. Suplantando al ya decadente régimen mercantilista, el desarrollo de las relaciones de producción capitalistas se basó fundamentalmente en innovaciones técnicas como la utilización del vapor como fuerza motriz, el desarrollo de hilados y tejidos a gran escala, la rotación de cultivos, la selección de semillas, las mejoras implementadas en la cría de animales, el perfeccionamiento de los arados y la sustitución del buey por el caballo, todas invenciones que contribuyeron a generar una inédita aceleración en la división interna del trabajo en Gran Bretaña e inaugurar la era del capitalismo industrial propiamente dicho. En el plano político, la Revolución francesa y las guerras de independencia de los países sudamericanos –que desmembraron el Virreynato del Río de la Plata en los países de Paraguay, Argentina, Banda Oriental y Alto Perú– se conjugaron con la expansión colonial del Imperio británico y la exportación de la doctrina del liberalismo clásico, que pasaron a operar como vigas maestras del nuevo orden mundial. Dado el relativamente escaso desarrollo del mercado interno inglés, la expansión del capitalismo

dependió de la formación de un área mercantil colonial esclavista que, a través de importaciones, absorbiera la producción manufacturera inglesa (sobre todo textil) y propiciara la consolidación de Gran Bretaña como potencia hegemónica. En ese marco, los países ‘independientes’ del Cono Sur –entre ellos, Argentina– fueron llamados a insertarse en la nueva división internacional del trabajo como subsidiarios de la expansión colonial-industrial inglesa, importando manufacturas británicas y proveyendo al imperio de alimentos y materias primas para la reproducción de la fuerza de trabajo esclava de la agricultura colonial tropical americana y africana.

Fracasadas las invasiones inglesas al Río de la Plata, nuestro país pasó a desempeñar esa función después que las guerras de independencia lo liberaran del yugo formal de España para someterlo indirectamente a los igualmente despóticos intereses comerciales e industriales británicos. En un primer momento, la independencia política o formal argentina vino a poner de manifiesto un conflicto entre proyectos de desarrollo claramente contrapuestos: por un lado, los intelectuales del movimiento revolucionario, que buscaban desarrollar la agricultura y la industria; por el otro, la débil burguesía porteña que, colonizada por los agentes de las casas comerciales inglesas, deseaba continuar con la ganadería extensiva surgida durante la fase colonial e importar el resto de las mercancías desde Europa (Brailovsky y Foguelman, 2009). El triunfo de esta última facción determinó que las guerras de independencia acabaran convirtiéndose en un hecho funcional a los intereses británicos (Oddone, 1975; Galeano, 1976) y que, sin ser una colonia inglesa, la Argentina pasara a operar en muchos aspectos como tal, abriéndose incondicionalmente al ingreso de los productos industriales británicos y, al mismo tiempo, fomentando una ganadería extensiva monoprodutora estrictamente orientada a satisfacer las necesidades de la creciente demanda internacional de cueros, tasajo (carne salada) y, en menor medida, lana (Rofman y Romero, 1997).

Lejos aún de constituir un moderno Estado-nación, el territorio argentino se estructuró durante esta fase como una confederación de provincias –la llamada Confederación de Provincias Unidas del Río de la Plata– que, no obstante su carácter política y económicamente autónomo en materia fiscal, tributaria, monetaria, aduanera y comercial, delegaba en Buenos Aires el manejo de los asuntos exteriores. Sin perjuicio de su posición políticamente privilegiada, Buenos Aires continuó desarrollando el modelo ganadero heredado de la fase colonial, basado en las denominadas ‘vaquerías’. Éstas consistían sencillamente en la captura, faena y degüello *in situ*, a campo abierto, del ganado cimarrón que, desde la época colonial, pastaba libremente en la campaña bonaerense y se comportaba casi como un recurso natural que se reproducía por sí mismo (Brailovsky y Foguelman, 2009). Esto permitía un comercio moderado de carnes, cueros, grasa y pezuñas para abastecer el estrecho mercado interno, así como también una limitada exportación de cueros y sebo. Sin embargo, el inusitado crecimiento de la demanda de cueros y tasajo para las colonias británicas, la apertura de Brasil, Estados Unidos, las Antillas y África a la importación de carne salada, la paulatina extinción del ganado cimarrón –entre 1700 y 1800, su número descendió de 48 millones a 6 millones y medio de cabezas (Brailovsky y Foguelman, 2009)– y el fuerte aumento de la demanda de cueros debido al uso de arsénico para la conservación del producto muy pronto pusieron en evidencia los límites del modelo, obligándolo a desarrollarse a una escala geográfica mucho más amplia para adaptarse a las exigencias del mercado mundial.

Como resultado, el gobierno bonaerense y los comerciantes extranjeros resolvieron, primero, abolir la libertad para ‘vaquear’, para luego plantear la necesidad de aumentar las tierras disponibles para la ganadería, reconfigurando la puja inicial por obtener ‘acciones de vaquería’ en una verdadera campaña de expansión de la frontera pecuaria y apropiación privada de los ‘territorios inútiles’ (Ferrer, 2004) de la fértil pampa, hasta entonces en un 90 % controlada por los aborígenes. Cos-

Papel de Gran Bretaña en la economía del Río de la Plata

El modelo ganadero de las vaquerías

Búsqueda de nuevas tierras para producción ganadera

teadas por los futuros beneficiarios de las tierras a usurpar, las largas y cruentas campañas militares de arrinconamiento y exterminio de los pueblos originarios desarrolladas entre 1830 y 1879 expandieron la frontera ganadera y generaron un patrón de ocupación espacial basado en la ciudad-fortín. Si hacia 1830 la ganadería bonaerense ya cubría 100.000 km² y se extendía al sur del Río Salado hasta Junín, Bragado, 25 de Mayo, Tapalqué, Azul y Tandil, en 1876 ya abarcaba casi toda la pampa húmeda bonaerense (35 millones de hectáreas), ampliando sus confines a Trenque Lauquen, Guaminí, Carhué, Puán, Bahía Blanca y Carmen de Patagones. La mal llamada ‘campaña al desierto’ de 1879-1885 selló y completó el proceso al expandir la frontera pecuaria hacia el sur bonaerense, el oeste pampeano y el norte patagónico (Ferrer, 2004; Brailovsky y Foguelman, 2009).

La ampliación de la frontera ganadera y la apropiación privada del territorio bonaerense fueron los hechos fundacionales que propiciaron el surgimiento de la oligarquía terrateniente argentina y derivaron en la concentración de la tierra en pocas manos y la consiguiente instauración del latifundio como régimen de tenencia predominante. A diferencia de los señores feudales europeos, que fueron destronados sin demasiadas contemplaciones por la clase burguesa emergente de la Revolución industrial, los terratenientes argentinos nacieron al servicio del capitalismo mundial (Flichman, 1982) y gozaron, a lo largo de toda la etapa, del favor del poder político. Los sucesivos gobiernos bonaerenses dictaron sendas leyes de enfiteusis que, literalmente, implicaron la donación gratuita de la tierra conquistada a los grupos ganaderos y comerciantes que financiaron las campañas bélicas, así como también a los militares que participaron de éstas. Basta señalar que, hacia 1840, dichas enfiteusis habían entregado una superficie de entre 8.600.000 y 9.300.000 hectáreas a apenas 293 propietarios –promedio de 30.000 hectáreas por adjudicatario–, mientras que, en 1857, otros 3 millones habían caído en manos de 300 personas. Sumando las concesiones por premios militares, el botín ascendía a 12 millones de hectáreas (Silveira, 1999; Ferrer, 2004; Brailovsky y Foguelman, 2009). Además de fuertemente concentrada, la propiedad rural de la provincia de Buenos Aires también había sufrido un proceso de extranjerización parcial: según crónicas de la época, 79 estancias eran inglesas, sobre un total de 293 unidades (Peña, 1969). Si bien en Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos la distribución de tierras no fue tan significativa ni acelerada, igualmente privilegió al gran latifundio ganadero. Legitimados por los derechos jurídicos de propiedad otorgados por un Estado liderado por miembros de la clase terrateniente –Rivadavia, Rodríguez, Rosas, Roca, etc.–, los rasgos de este proceso histórico de apropiación privada del territorio sentaron las bases para la típica estructura latifundista de la propiedad rural que aún hoy persiste en la pampa húmeda, deviniendo, asimismo, factores explicativos de la concentración espacial de población e infraestructura y la precoz urbanización durante los períodos subsiguientes.

En el Litoral y, sobre todo, en Buenos Aires, la caza del ganado cimarrón fue rápidamente sustituida por la crianza en rodeo, consolidando a la estancia como unidad productiva básica. El otro pilar del modelo eran los saladeros, notablemente concentrados en la cuenca rioplatense, para la faena y la preparación de carnes y cueros para la exportación. La combinación de la abundancia de tierras fértiles, la expansión de la demanda, la liberalización del régimen comercial y la escasa complejidad de la empresa ganadera alentaron la rápida expansión de la producción. Basta señalar que si las exportaciones de cueros no superaron las 20.000 unidades anuales durante el siglo XVII y alcanzaron las 150.000 durante el siglo XVIII, hacia 1850 el promedio anual se había elevado a 2.500.000 unidades, esto sin contar las remesas de carne salada y la expansión lanar a partir de mediados del siglo XIX. Como resultado, las remesas al exterior compuestas en un 90 % por productos pecuarios, con gran peso del cuero (60 %), el tasajo (30 %) y la lana (10 %), representaban, en 1850, alrededor del 15 % del producto bruto (Ferrer, 2004). Conforme la carne salada iba ganando consumidores extranjeros,

se creaban impuestos al consumo interno y paralelamente se desgravaban las exportaciones –o se aplicaban alcúotas mínimas–, por lo que en pocos años el precio de los novillos se triplicó y las estancias valorizaron sus suelos (Galeano, 1979; Rofman y Romero, 1997).



Figura nº 4. *Payada en una pulpería* de Carlos Morel, 1840. Fuente: Museo Nacional de Bellas Artes.

Otros factores explicativos de la enorme rentabilidad de la empresa ganadera de la época eran su carácter extensivo y su baja demanda laboral. Con un capataz y diez peones era suficiente para manejar una estancia de 10.000 cabezas de ganado y una superficie que oscilaba entre las 15.000 y las 20.000 hectáreas (Ferrer, 2004). Rudimentario y precario, este sistema ganadero desarrollaba un producto tosco y poco refinado, una carne salada de tan baja calidad que los viajeros ingleses de la época –en una explícita demostración de colonialismo y supuesta superioridad racial– afirmaban que los negros eran los únicos capaces de comerla (Rofman y Romero, 1997; Brailovsky y Foguelman, 2009). Como resultado, el modelo hegemónico no requería ocupar ni poblar el país, ni siquiera conocerlo (Brailovsky y Foguelman, 2009), de ahí que fuera rápidamente trasplantado a provincias como Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes, San Luis y Mendoza. De hecho, las únicas innovaciones que modificaron parcialmente el carácter arcaico del sistema productivo fueron la tardía introducción de algunos reproductores importados y, sobre todo, la difusión, a partir de 1850, del alambrado, que consolidó los derechos jurídicos de propiedad, garantizó un uso más racional de la tierra e incrementó la rentabilidad ganadera al reducir aún más la dotación de fuerza de trabajo y evitar la realización de rondas nocturnas para impedir el robo o la fuga del ganado (Ferrer, 2004).

No obstante su escasa demanda laboral, el modelo ganadero de la época enfrentaba limitaciones en ese aspecto. El escaso desarrollo de las relaciones capitalistas, la persistencia de una estructura social dual y simple –una sociedad pastoril escindida entre terratenientes y trabajadores rurales, con escasos sectores urbanos (básicamente, comerciantes extranjeros)–, la baja densidad demográfica –1 habitante cada 100/500 hectáreas– y la oposición de los terratenientes a la inmigración (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004) fueron factores que derivaron en el reclutamiento compulsivo y coercitivo de fuerza de trabajo para estancias y

Reclutamiento de la mano de obra

saladeros. Suprimiendo los cabildos y concentrando el poder judicial y de policía rural en jueces de paz allegados a los hacendados, el uso del aparato represivo del Estado buscó atemorizar, perseguir y disciplinar a la fuerza de trabajo rural de la época (el 'gaucho'), obligándolo a incorporarse a la empresa ganadera so pena de, en caso contrario, ser encarcelado o reclutado para las milicias que batallaban contra el aborigen (Rofman y Romero, 1997). Persiguiendo al gaucho nómada, esa legislación pretendía arraigar por la fuerza a los trabajadores en las estancias y obligar a los agentes subalternizados a cooperar de un modo u otro con la expansión de la frontera o la prosperidad del modelo. De hecho, una disposición de 1815 decretó que todos los habitantes bonaerenses que no fueran propietarios de tierras rurales debían tener papeleta de conchabo que acreditara su desempeño en estancias o saladeros, siendo, en caso contrario, considerados vagos sin oficio y encarcelados. Estos mecanismos de coerción servían, además, para mantener disciplinada la fuerza laboral en un contexto de bajas remuneraciones, fenómeno reforzado, a su vez, por el endeudamiento de ésta con sus patrones: mientras que abandonar el trabajo sin pagar la deuda era considerado –y penalizado– como un robo, la continuidad de tal relación sólo llevaba a aumentar dicha deuda (Brailovsky y Foguelman, 2009).

Figura nº 5. Plano topográfico de las calles de la ciudad de Buenos Aires, ca. 1840.
Fuente: Biblioteca Nacional Mariano Moreno.



Política financiera, fiscal y monetaria de Buenos Aires

Sellada entre el poder político y la clase terrateniente, esa alianza de intereses fue reforzada a partir de la política monetaria, financiera y fiscal del gobierno bonaerense. Dado que la relación de las clases dominantes locales con sus correlatos extranjeros no era directa, los terratenientes se manejaron más o menos libremente con respecto a las grandes potencias (Rofman y Romero, 1997), por lo cual no contaron con acceso al mercado internacional de capitales. La única excepción fue el empréstito Baring de 1824 por un millón de libras esterlinas, de las cuales la Argentina recibió sólo 570.000 libras –en papeles, no en oro, como reza el convenio– que, gracias a las sucesivas refinanciaciones, se convirtieron en cuatro millones cancelados en 1895 (Galeano, 1979). Por añadidura, la rentabilidad de la ganadería argentina era muy fluctuante, pues dependía de la oferta de cuero de Rusia, país formador de los precios internacionales del producto. Ante esa situación, el gobierno bonaerense diseñó una doble estrategia: por un lado, la emisión y sistemática devaluación del papel moneda, que alcanzó el 594 % entre

1826 y 1836 y hacia 1840 ya había superado la barrera del 2.100 %, buscando así compensar las oscilaciones de los precios internacionales, mitigar las fluctuaciones en los ingresos aduaneros –que representaban el 90 % de sus recursos–, cubrir su déficit fiscal, abaratar las remuneraciones de la fuerza de trabajo rural y concentrar una cuota cada vez mayor del ingreso en manos de comerciantes y latifundistas; y, por otro lado, la imposición de contribuciones forzosas a comerciantes y terratenientes y la concertación de empréstitos voluntarios con estos sectores, generando así una deuda interna que, además de ser licuada por las sucesivas devaluaciones, era saldada a través del otorgamiento de otros favores políticos, como la exenciones tributarias a los terratenientes –descargando el peso impositivo sobre el consumo general– y la venta de tierras fiscales a los grupos más influyentes de la época. La camarilla de financistas que prestaba dinero al gobierno sobre la base de los futuros ingresos aduaneros constituyó otra importante fuente de financiamiento del sector público durante esta fase (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).

En su conjunto, todos los cambios mencionados propiciaron una reorganización económica y territorial de acumulación que privilegió a Buenos Aires y, en menor medida, al Litoral, perjudicando fuertemente al interior. Si poco antes de la Revolución de Mayo el 90 % de las exportaciones provenía del interior del país, a partir de 1810 esa proporción se redujo al 15 %. Por añadidura, el único puerto habilitado para el comercio exterior era Buenos Aires, lo cual no sólo implicaba su virtual monopolio respecto de la renta obtenida en concepto de ingresos aduaneros, sino también la intermediación obligada de todo el comercio exterior y el consiguiente cobro de pesados derechos de tránsito fluvial. Por añadidura, los elevados costos de transporte y los márgenes de comercialización impuestos por la burguesía porteña y sus socios británicos reducían sustancialmente los ingresos reales percibidos por las provincias mediterráneas cuando sus productos arribaban a Buenos Aires; esa misma burguesía cobraba las exportaciones en oro, libras esterlinas y dólares, pero pagaba las producciones regionales en pesos papel, sometiendo a productos como la yerba-mate correntina, el tabaco salteño, las frutas y bebidas cuyanas y los paños y ponchos cordobeses, tucumanos y santiagueños a un fuerte intercambio desigual.

Otro factor a considerar era la apertura importadora bonaerense, en un contexto donde el ingreso de productos extranjeros explicaba entre el 15 % y el 20 % del producto bruto y representaba –a través de los impuestos aduaneros– el grueso de los ingresos fiscales provinciales. A partir de 1806, los productos textiles ingleses inundaron el mercado del litoral, no afectando directamente a la producción artesanal de Tucumán, Santiago del Estero y Córdoba, pero sí reemplazando a los tejidos peruanos (Rofman y Romero, 1997). A mediados del siglo XIX, casi todas las manufacturas –cuchillos, aperos, ponchos, calderas, ollas, tazas, espuelas, frenos, artículos de cuero, instrumentos de trabajo, bebidas, tabaco, yerba-mate, azúcar e incluso la harina de trigo– eran importadas de Europa y, sobre todo, de Inglaterra, en el marco de una estrategia de penetración cuidadosamente planificada por los agentes británicos de las casas comerciales de Liverpool, Manchester y Glasgow que operaban en Buenos Aires y controlaban a la débil burguesía porteña. La política librecambista bonaerense asfixió a las economías regionales, arrebatándoles la demanda litoraleña, aunque no penetrando en sus propios mercados internos debido a las tarifas aduaneras proteccionistas aplicadas por el interior, la limitación de las distancias y la escasa inversión pública en infraestructura, sobre todo, en caminos (Galeano, 1979; Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004; Brailovsky y Foguelman, 2009).

Si bien la ganadería generó un impacto ciertamente limitado en Mendoza, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba y Corrientes –caso este último bastante peculiar, debido a la notable diversificación productiva lograda a lo largo del período (algodón, yerba, tabaco, azúcar, astilleros navales, etc.)–, los costos de transporte y los derechos de tránsito fluvial implicaron que los productos ganaderos no se

Supremacía de Buenos Aires

Importaciones inglesas y ahogo de las economías regionales

Desigualdades regionales

volcaran en gran medida al puerto de Buenos Aires, sino que fueran exportados clandestinamente a países limítrofes: Cuyo sobrevivía gracias a las exportaciones de hacienda hacia Chile para satisfacer las necesidades de la minería del cobre, la producción ganadera del noroeste y Córdoba era destinada a algunos centros urbanos de Bolivia, y el contrabando entre las provincias del nordeste y los centros urbanos bajo control portugués de Brasil permitía a Corrientes remesar gran parte del ganado faenado hacia Río Grande do Sul (Rofman y Romero, 1997). Otra actividad relativamente significativa en el interior fue la minería metálica: la extracción de cobre, oro, plata y plomo alcanzó cierta relevancia en Famatina (La Rioja) y otras explotaciones de pequeña escala en las zonas cordilleranas de Cuyo y el noroeste, con participación directa de inversores ingleses y la formación de compañías mixtas argentino-británicas (Brailovsky y Foguelman, 2009).

Las desigualdades regionales se acentuaron notablemente durante este período, propiciando la ‘primera muerte temprana’ de las economías regionales del interior y, concomitantemente, la consolidación de la hegemonía bonaerense. Al monopolizar la renta aduanera, los ingresos fiscales de Buenos Aires le permitían expandir la fuerza de trabajo empleada en el comercio y el aparato estatal. En 1821, ya contaba con infraestructura portuaria y líneas de telégrafo y, un año después, el primer banco británico arribaba para permitirle administrar la moneda y controlar cierto caudal de movimientos comerciales. Sólo trece años transcurrieron entre la construcción del edificio de la Aduana (1855), la instalación de los servicios de gas y electricidad (1856), el inicio de las operaciones del primer ferrocarril (1857) y la llegada del agua corriente (1868), contando a mediados del siglo XIX con más de mil establecimientos manufactureros. Se configuró como un enclave dinámico implantado en un territorio que se modernizaba mucho más lentamente. En Buenos Aires, hasta el desarrollo de las ciencias y las artes era de inspiración europea (Silveira, 1999). Esto evidentemente se tradujo en el plano demográfico: entre 1800 y 1869, la población del Litoral creció de 100.000 a 850.000 habitantes, de los cuales la mitad correspondía a Buenos Aires –ciudad y campaña– (Ferrer, 2004). Sin perjuicio de su modernidad, la aglomeración demográfica en esta urbe bajo condiciones ambientales insalubres derivó en la proliferación de enfermedades infecciosas y epidemias, con tasas de mortalidad general que en 1816 alcanzaban el 41,6 por mil, muy por encima de los guarismos registrados en las principales capitales europeas. Según las crónicas de viajeros de la época, Buenos Aires era la ciudad más pestilente del globo, hecho al que, sin duda, contribuían los numerosos mataderos, saladeros y curtiembres que contaminaron con residuos orgánicos y productos químicos la cuenca inferior del Río Matanza o ‘Riachuelo’ (Brailovsky y Foguelman, 2009).

La estructura social en el interior

En el interior, una estructura social formada por la plebe campesina y algunos caudillos se combinaba con una matriz económica caracterizada por la existencia de gran parte de la población fuera de la economía de mercado e inserta en actividades de subsistencia. Aunque experimentó un importante crecimiento demográfico –la población del noroeste pasó de 150.000 a 450.000 habitantes, la de Cuyo de 40.000 a 184.000, y la del centro, de 60.000 a 264.000–, el interior del país se vio empequeñecido frente al dinamismo del Litoral, cuya población era 1,9 veces superior a la del noroeste, 4,0 veces mayor que la de Cuyo y 3,2 veces más elevada que la del centro del país. Como resultado, el noroeste –otrora la región más poblada del país– redujo su peso relativo sobre el total demográfico nacional del 43 % al 26 %. Dado el carácter predominantemente rural de las actividades productivas, ni en el interior ni en el Litoral la urbanización era un fenómeno importante, ya que no llegó a representar más del 20 % / 25 % de la población (Ferrer, 2004).

Conflictos económicos entre el litoral y el interior

Como bien señalan Rofman y Romero (1997), las relaciones entre el litoral librecambista y el interior proteccionista fueron permanentemente conflictivas a lo largo del período, en un contexto en el que incluso dentro de la propia región dominante surgían contradicciones y disputas que llevaron a Santa Fe a forjar y

romper alternativamente alianzas con la oligarquía porteña-bonaerense y propiciaron la eclosión de enconados enfrentamientos entre Corrientes y Buenos Aires. La irreconciliable puja entre el librecambio de inspiración británica reinante en Buenos Aires y los relictos de la herencia colonial española –monopolista y proteccionista– vigentes en el interior, con las agudas desigualdades regionales como telón de fondo de esa contradicción, fue coronada por las feroces guerras civiles que a mediados del siglo XIX enfrentaron al país contra el puerto.



Figura nº 6. Aguateros, fines del siglo XIX, Buenos Aires. Fuente: Archivo General de la Nación.

No obstante, los mismos instrumentos que las provincias rebeladas utilizaron para intentar derrocar la hegemonía bonaerense se volvieron contra ellas, acelerando su caída. Las guerras consumieron los recursos obtenidos por las aduanas regionales y agotaron el dinero circulante del interior, que sólo utilizaba monedas de oro y plata como medio de pago: en 1823, San Juan destinó el 50,5 % de su presupuesto provincial a gastos bélicos; un año más tarde, Córdoba hacía lo propio con el 62,0 % de sus recursos; en 1827, casi el 78 % del presupuesto tucumano era absorbido por las campañas militares (Rofman y Romero, 1997). La sangría de dinero metálico derivó en escasez, primero, y en agotamiento, después, propiciando el desarrollo de falsificaciones y acuñaciones de baja ley. Dados sus magros ingresos fiscales –que representaban apenas el 40 % de los respectivos presupuestos públicos–, las únicas fuentes de financiamiento de las provincias del interior eran los empréstitos forzados aplicados a los sectores más acomodados de la población, mientras que al resto lo único que podía pedírsele era la prestación de servicios en las milicias o ‘montoneras’ (Ferrer, 2004), lo cual implicó una sensible merma de fuerza de trabajo ocupada en actividades productivas y el consiguiente abandono y decadencia de éstas (Brailovsky y Foguelman, 2009). Si bien tampoco Buenos Aires gozaba de holgura financiera –destinaba entre el 50 % y el 61 % de su presupuesto a gastos bélicos y la inmensa mayoría de los recursos restantes al pago de deuda (Brailovsky y Foguelman, 2009)–, gran parte de sus operaciones militares se nutría de la renta aduanera y los derechos de tránsito fluvial cobrados al interior, generando así la paradoja de que las provincias rebeladas acaban pagándole a su enemigo para ser aniquiladas (Burguin, 1960).

Buenos Aires no sólo debió enfrentar conflictos en el frente interno. Otro rasgo del período se refiere a los recurrentes bloqueos anglo-franceses (1825-1827, 1838-1840 y 1848) que pusieron en jaque a la principal provincia ganadera del país, una política de asedio que, pese a la indudable funcionalidad de la hegemonía bonaerense para los intereses del capitalismo británico, explica el hecho

La situación financiera del interior

Conflictos internacionales

de que los levantamientos de Corrientes contra Buenos Aires recibieran apoyo financiero y militar del Imperio del Brasil, aliado de Inglaterra (Rofman y Romero, 1997). Como ocurría en la mayor parte del mundo, el Río de la Plata estaba cerrado a la navegación por parte de buques extranjeros, no obstante lo cual las potencias europeas presionaron en pos de su apertura. La negativa del gobierno bonaerense derivó en sendos bloqueos que operaron como una verdadera guerra de conquista, hasta que en 1852 los ríos argentinos quedaron abiertos a perpetuidad –y aún en caso de guerra– a la navegación y al comercio por parte de Inglaterra, Francia y Estados Unidos, algo que posteriormente sería ratificado por la Constitución Nacional de 1853 (Brailovsky y Foguelman, 2009). Como resultado, de un acervo normativo colonial que prohibía los caminos interregionales y desalentaba la navegación interior para evitar la autonomía política de las regiones se pasó a una legislación republicana que declaró la libertad, para todos los países, de navegar y comerciar en los ríos argentinos, suplantando la racionalidad de exclusividad de la circulación impuesta por España por la racionalidad británica de la fluidez y del libre comercio, propia de una nascente fase de internacionalización de la economía-mundo (Silveira, 1999). Otro hito de los conflictos que, en el plano externo, caracterizaron a esta fase fue la Guerra de la Triple Alianza (1865-1870) librada por Brasil, Argentina y Uruguay contra el Paraguay, la cual abortó la única experiencia sudamericana de la época en cuanto a desarrollo socioeconómico independiente e implicó también la incorporación al territorio argentino de una superficie de 94.000 km² correspondiente a gran parte de las actuales provincias de Chaco, Formosa y Misiones.

Figura nº 7. Combate de la Vuelta de Obligado, autor desconocido, litografía, ca. 1850. Fuente: Museo del Bicentenario.



Fase de transición y conflicto caracterizada por la coexistencia de las huellas de la dominación colonial española y el incipiente sometimiento del país a la hegemonía inglesa, la ‘Argentina criolla’ sentó las bases estructurales necesarias para el desarrollo del siguiente período histórico cuando, ya bien entrada la segunda mitad del siglo XIX, la lógica del libre comercio irrumpiera en todo el país para garantizar el eficaz desempeño de la nueva función exigida por la división internacional del trabajo: ser el ‘granero’ del mundo, en el marco del denominado ‘modelo agroexportador’. Como resultado, la herencia de los latifundios exportadores, la hegemonía comercial porteña, la oligarquía terrateniente bonaerense, la expulsión y extinción de los nativos, la consolidación de la pampa húmeda como subespacio plenamente articulado a las estructuras del mercado mundial y la di-

fusión de las técnicas y la cultura europea se convertirían en factores clave sobre los cuales se erigiría una fase marcada a fuego por las nuevas demandas británicas, las inmigraciones europeas, la unificación del Estado-nación, la expansión del ferrocarril y la modernización de la agricultura; todos procesos orientados a permitir que la carne argentina, otrora destinada a las plantaciones tropicales coloniales, penetrara en el propio mercado interno inglés.

Con el advenimiento de la segunda Revolución industrial, el sistema capitalista se consolidó y amplió, afianzando la posición hegemónica de Gran Bretaña como principal potencia imperial a escala mundial –jerarquía que más tarde sería disputada por Alemania, Francia y Estados Unidos–, propagando la industria en Europa occidental y Estados Unidos y extendiendo las nuevas relaciones de producción al sector agrícola. El progreso técnico registrado en el campo del transporte y las comunicaciones, a partir del desarrollo de la energía térmica y eléctrica, la combustión a vapor, los motores eléctricos, las técnicas de refrigeración, el desarrollo de la siderurgia y los ferrocarriles, la modernización de la industria textil y la expansión del capital financiero, posibilitaron la integración de los espacios nacionales y condujeron a la formación de un sistema planetario unificado, todo lo cual contribuyó a reducir el costo de los fletes, otorgar más fluidez a la circulación de mercancías, fuerza de trabajo y capital, y concretar la incorporación al sistema de nuevas regiones para así organizar la economía mundial sobre la base de una nueva división internacional del trabajo que especializara a la periferia capitalista en funciones que satisficieran las necesidades de los países centrales.

Como resultado, estos procesos condujeron a una intensa expansión del comercio internacional, los flujos de inversión y los movimientos migratorios. Obra de las conquistas militares, la penetración de la ideología del librecambio y la adopción de un sistema multilateral de comercio y pagos sustentado en la convertibilidad de las respectivas monedas nacionales en relación con el patrón oro, la liberalización comercial se convirtió en una doctrina y una práctica ampliamente consolidada a nivel mundial. Esto explica que el volumen físico de las exportaciones, cuya triplicación había requerido más de un siglo (1700-1820), se acelerara para triplicarse nuevamente en sólo cincuenta años (1820-1870) y luego sextuplicarse entre 1870 y 1929. Otro caso fue el de la inversión extranjera directa (IED), que entre 1874 y 1914 se septuplicó, pasando de 6.000 a 44.000 millones de dólares, en su mayoría aportados por Inglaterra (40%), Francia y Alemania. Luego de la Primera Guerra Mundial, estas potencias liquidaron parte de sus inversiones en el exterior y el fenómeno no recobró su dinamismo previo. Lo mismo puede decirse de los flujos migratorios internacionales: a partir de 1830, la inmigración europea se situó en un promedio de 100.000 personas/año, alcanzando su clímax en 1914 con 1.500.000 personas/año (Ferrer, 2004). Paralelamente, las inversiones del sistema financiero en la periferia capitalista se concentraron en los títulos de deuda pública emitidos por países que utilizaban esos recursos para desarrollar infraestructura básica orientada a rentabilizar la producción primaria-exportadora de alimentos e insumos.

Esta nueva división internacional del trabajo, donde la periferia ya no sólo es relevante en cuanto mercado de importación para absorber las manufacturas inglesas, sino también como fuente productora de materias primas y espacio receptor de IED proveniente de países centrales, obedecía tanto a la estrategia de acumulación del Reino Unido –que cubría su déficit comercial con las utilidades derivadas de inversiones y servicios comerciales y financieros– como a la necesidad de resolver, en el plano interno, las contradicciones intrínsecas a la expansión del capitalismo. El crecimiento de la población, el masivo éxodo rural de fuerza de trabajo agrícola debido a la tecnificación y mecanización del campo y a las nuevas posibilidades abiertas por la industrialización en áreas urbanas, el consiguiente aumento de la demanda alimenticia de este proletariado y la complejización del sector manufacturero consolidaron y alentaron la tendencia expansionista

ESTADO-NACIÓN,
MIGRACIONES
INTERNACIONALES,
HEGEMONÍA BRITÁNICA
Y EXPANSIÓN DEL
FERROCARRIL Y LA
AGRICULTURA: EL MODELO
AGROEXPORTADOR
(1880-1929)

La segunda fase de la
Revolución Industrial

El comercio internacional,
inversión e inmigración

Nueva división
internacional del trabajo

del capitalismo inglés más allá de sus propias fronteras. Inglaterra demandaba carnes y cereales para su población y lanas para su industria textil, de ahí el énfasis en la modernización de la agricultura, el perfeccionamiento de la crianza del ganado bovino y la expansión de la ganadería ovina en países como Argentina, Uruguay, Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el sur del Brasil. En Argentina, los cambios acaecidos durante las primeras tres décadas de la segunda mitad del siglo XIX sellaron la transición del modelo ganadero entonces vigente al nuevo modelo agroexportador, proceso concretado a través de seis importantes factores: la culminación de la apropiación territorial; la unificación del Estado-nación; la consolidación del orden político liberal-conservador de la fase previa y el consiguiente afianzamiento de la hegemonía de la oligarquía terrateniente; la expansión del ferrocarril; la llegada masiva de contingentes migratorios europeos; y la expansión y modernización de la agricultura, actividad hasta entonces despreciada por los sectores dominantes.

Concentración de la propiedad rural

Independientemente de la ya comentada Guerra de la Triple Alianza, el proceso de conquista y apropiación territorial del país se completó con la ampliación de la frontera pecuaria hacia la Patagonia gracias a la llamada ‘campana al desierto’ (1879-1885), en la que la combinación del fusil, el telégrafo, las epidemias (viruela), la alternancia entre sequías e inundaciones y la consiguiente escasez de alimentos y pérdida de caballos diezmaron a los aborígenes, dejándolos reducidos a apenas 20.000 individuos (Brailovsky y Foguelman, 2009). El Estado se endeudó a través de la Ley de Empréstito de 1878 para financiar la avanzada militar y devolvió el capital adelantado repartiendo, entre casi 400 beneficiarios, más de 8 millones de hectáreas del sur de Buenos Aires y La Pampa y el norte patagónico; valuado en 400 pesos, cada título daba derecho a una legua cuadrada –esto es, 2.500 hectáreas–. Luego, la Ley de Premios Militares de 1885 cedió alrededor de 4 millones de hectáreas de tierra patagónica –concentradas en las actuales provincias de Río Negro y Chubut–, adjudicándoles a 500 propietarios bonos canjeables por 8.000 hectáreas a los jefes y por 100 hectáreas a los soldados, quienes, endeudados, rápidamente los vendieron a compañías inmobiliarias. A esto deben añadirse los remates de tierras realizados entre 1882 y 1889 en las embajadas argentinas en Londres, París, Santiago de Chile y Valparaíso, que sólo en un caso implicaron la venta de 24.000 leguas cuadradas entre los ríos Negro y Colorado. De ahí que en 1884 todas las tierras de la región pampeana ya tuvieran dueño, con niveles de concentración muy elevados: en 1914, las propiedades rurales de más de 1.000 hectáreas representaban el 8,2 % de las unidades y el 79,4 % de la superficie, cifras que, en el caso de las explotaciones de más de 5.000 hectáreas, eran del 1,7 % y el 49,9 %, respectivamente (Ferrer, 2004; Blanco, 2012; Brailovsky y Foguelman, 2009). Mientras tanto, en el nordeste del país continuaban las batallas que acabarían por consumir el proceso de expropiación de los ‘territorios indios’ a los pueblos originarios.

Formación del Estado nación

El segundo factor clave que aseguró el pasaje de uno a otro modelo de acumulación fue la tortuosa formación del moderno Estado nación, un proceso iniciado en 1853 con la promulgación de la Constitución Nacional, continuado en 1862 a partir de la federalización de la aduana bonaerense, la instauración de un único régimen arancelario común a todas las provincias y la unificación presupuestaria. Este proceso fue completado hacia 1880 con la pacificación total del país a raíz de la abolición de las milicias provinciales, la adjudicación al ejército nacional del monopolio del uso de la fuerza, la federalización y capitalización de la ciudad de Buenos Aires y la represión de los últimos alzamientos. No por nada el sector militar insumió, durante esta fase, alrededor de la mitad del presupuesto nacional (Ferrer, 2004). Como bien señalan Rofman y Romero (1997), estos cambios dieron lugar a una integración territorial y un armazón institucional que forjó un orden interno indispensable para brindar seguridad y garantías a las inversiones extranjeras y, de ese modo, convertir a la Argentina en un país unificado relativamente apto para la libre circulación del capital.

En línea con lo anterior, la ideología liberal y el orden político conservador heredado del pasado reciente se consolidaron y expandieron, planteando la dicotomía ‘civilización o barbarie’ en términos de optar entre el retorno a la dominación aborigen y el caudillismo del interior o la adhesión incondicional a la noción de progreso, identificada con la cultura y los intereses europeos (Ferrer, 2004). Previamente enquistada en la consciencia de clase de la oligarquía terrateniente argentina, la ideología liberal facilitó la adopción de la vocación agroexportadora sin conflictos externos ni internos. Ni siquiera la oposición política al régimen cuestionó las bases del modelo que llevaba adelante la Sociedad Rural, en cuanto sector más concentrado de los intereses terratenientes. Eso explica la mayor liberalización del comercio exterior argentino, gravándose con mayores tributos la importación de bienes primarios que el ingreso de productos finales y fomentándose la compra a Inglaterra de carbón, manufacturas elementales de hierro y acero, bienes textiles y artículos de consumo suntuario (Rofman y Romero, 1997; Brailovsky y Foguelman, 2009).



Figura nº 8. Palacio de Uriburu, Buenos Aires, ca. 1870. Fuente: Archivo General de la Nación.

Evitando interferir en la actividad económica –con las únicas excepciones de los sectores deficitarios y de la creación en 1922 de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la petrolera estatal de bandera– bajo el argumento de que si una actividad daba ganancias, debía ser privada–, la política liberal-conservadora de la época indudablemente fomentó la afluencia de IED, que sólo entre 1901 y 1914 sumó 44.348 millones de pesos (Rofman y Romero, 1997). Nuestro país era estratégico para Gran Bretaña, a tal punto que absorbía el 50 % de las inversiones inglesas en el exterior, las cuales llegaron a representar la mitad del capital fijo existente en el país y casi las tres cuartas partes de los flujos de IED recibidos por la economía argentina, aunque posteriormente cedió posiciones a Alemania y Estados Unidos (Ferrer, 2004).

Es importante señalar que esta inversión no se dirigió a la producción directa, sino a la infraestructura básica de transporte y comunicaciones –ferrocarril, telégrafo, teléfono, puertos, etc.– que posibilitó el modelo primario-exportador, así como también al control del sistema comercial –formando oligopolios en el acopio de granos y el sector frigorífico– y al financiamiento del sector público –empréstitos y servicios de intermediación prestados al Estado argentino, los

Desarrollo de la infraestructura

cuales representaban a más de la mitad de las inversiones del mercado londinense-. De ahí que, entre 1875 y 1913, más del 90 % de las inversiones extranjeras recibidas por nuestro país correspondiesen a títulos de deuda pública –entre el 57 % y el 31 %–, ferrocarriles y tranvías –entre el 32 % y el 36 %– y el sector bancario y comercial –entre el 6 % y el 20 %– (Rofman y Romero, 1997; Neffa, 1998; Ferrer, 2004; Brailovsky y Foguelman, 2009), con participación minoritaria de la actividad agropecuaria y las ramas extractivas –forestal, minería–.

Figura nº 9. Puente
Río Cosquín, Córdoba,
fines del siglo XIX.
Fuente: Archivo General
de la Nación.



Desarrollo del ferrocarril

La expansión del ferrocarril fue el cuarto factor que intervino en la transición de la ‘Argentina criolla’ al ‘modelo agroexportador’ y condujo a la posterior consolidación de este último. Silveira (1999) hace notar la relativa sincronización con la que las innovaciones de transporte y comunicaciones típicas de la época se desarrollaron en los países centrales y la Argentina. Como el primer ferrocarril argentino data de 1857, podría hablarse de una simultaneidad con la difusión de las líneas ferroviarias en países como Inglaterra (1825), Francia (1841) y Estados Unidos (1869). Lo mismo ocurrió con el telégrafo y el teléfono, disponibles a escala mundial en 1832 y 1876 y arribados a nuestro país en 1860 y 1880, respectivamente. Sin embargo, en el caso del ferrocarril, el hecho más notable no es quizás tanto su temprana llegada como su veloz expansión: basta señalar que la Argentina contaba en 1857 con apenas 10 km de vías férreas, cifra que varió para alcanzar los 6.700 km en 1887, los 16.600 km en 1900 y los 35.500 km en 1914, para llegar, a finales del período, a los 38.634 km (Silveira, 1999; Ferrer, 2004). Este inusitado crecimiento fue posible gracias a los generosos beneficios que el Estado argentino otorgó a las empresas ferroviarias británicas, los cuales incluían garantías públicas de tasa de ganancia mínima por kilómetro construido del 7,12 % –frente a ganancias oficialmente declaradas del 5 %–, exención del pago de derechos de importación e impuestos nacionales, provinciales y municipales durante cincuenta años, autorizaciones para la construcción de canales de uso exclusivo y apropiación por parte de las compañías inglesas de varias leguas de tierras a ambos lados de las vías. Dado que la llegada de los ferrocarriles alentó la expansión agropecuaria y revalorizó en gran medida las tierras rurales adyacentes a su traza, estas últimas acabaron convirtiéndose en un valor de especulación financiera gracias a las cédulas hipotecarias emitidas por el Estado nacional, que habilitaron a las firmas a revender grandes extensiones y obtener así jugosas ganancias que les permitieron capitalizarse rápidamente (Rofman y Romero, 1997). No considerados rentables por el capital británico, proyectos de expansión de la red como el tendido del Ferrocarril Central Norte, el Ferrocarril Andino o los ramales a La Pampa y la Patagonia fueron costeados por el propio Estado nacional a través de empréstitos contraídos con bancos ingleses, para luego –una vez que la inversión había sido realizada y el servicio operaba en condiciones lucrativas– ser adjudicados para su explotación a los inversores ferroviarios británicos.



Figura nº 10. Locomotora La Porteña, Buenos Aires, 1925. Fuente: Archivo General de la Nación.

Como es bien sabido, los flujos migratorios internacionales constituyeron otra variable que resultó clave para sentar las bases fundacionales de un modelo de acumulación que, para prosperar, requería un considerable volumen de fuerza de mayor nivel de calificación y una metamorfosis del imaginario colectivo cultural que identificara a la población con el proyecto hegemónico. Si bien se iniciaron en 1857 –implicando desde ese año hasta la crisis final del modelo el desplazamiento de 3.397.713 personas–, las migraciones europeas a la Argentina tuvieron su fase de esplendor durante el período 1880-1930, cuando se relocalizaron 3.224.897 personas –el 94,9 % del total–, alcanzando su pico histórico máximo durante los años previos a la Primera Guerra Mundial (Chiozza, 1971). Proveniente sobre todo de Italia y España y, en menor medida, de Europa oriental, el 90 % de dichos flujos demográficos se concentró en la pampa húmeda (Neffa, 1998; Silveira, 1999). Sólo 800.000 de estos inmigrantes se asentaron en zonas rurales, en tanto que el resto se dirigió a las áreas urbanas. Eso explica que la población rural pampeana aumentara de 600.000 a 1.900.000 habitantes y que el litoral llegara, en 1914, a concentrar casi la mitad –5.416.000 habitantes– de la población argentina (Ferrer, 2004). Si bien fueron sistemáticamente subalternizados por el sistema económico y excluidos de la participación política, estos inmigrantes imprimieron una honda transformación a la dinámica social y el imaginario cultural: la rigidez religiosa legada por el Código de Indias fue desechada; la prohibición de acceso a extranjeros no españoles a las tierras del interior del país, anulada; y la población argentina total creció aceleradamente, pasando de los 1.737.000 habitantes registrados en 1869 a los 11.600.000 habitantes estimados para 1929 (Ferrer, 2004). La elevada incidencia de la población extranjera sobre la población total se hizo especialmente evidente en Buenos Aires (34 %), Santa Fe (35 %), Rosario (41 %) y Capital Federal (50 %). Considerando las edades activas del sexo masculino, en 1895 el 80 % de la población argentina era de origen extranjero (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).

El sexto y último factor a considerar fue la expansión y la modernización de la agricultura, un hecho que debe ser interpretado como un subproducto de la ganadería. Otrora resistida por los terratenientes, la agricultura comenzó a ser adoptada después que, en 1892, se descubriera que la rotación de cultivos mejoraba los campos, cuando ya era evidente la necesidad de mejorar las pasturas y la alimentación del ganado para refinar la calidad de carnes que ya no serían

Inmigración ultramarina

Expansión de la agricultura

saladas y remesadas a las colonias esclavistas británicas, sino enfriadas o congeladas para ser exportadas al propio mercado interno inglés. Concomitantemente, la gran demanda británica de granos hizo el resto, convirtiendo a la Argentina en un exportador ya no sólo de carnes y lanas, sino también de lino, trigo y maíz. Como resultado, a lo largo del período 1875-1929, el área sembrada con granos y forrajes aumentó exponencialmente, pasando de 340.000 a 25 millones de hectáreas (Ferrer, 2004). Las cifras presentadas por los Censos Nacionales Agropecuarios de 1888 y 1937 ilustran con elocuencia este fenómeno: el área sembrada con lino pasó de 121.163 a 3.499.157 hectáreas; la superficie cultivada con trigo, de 815.438 a 7.792.842 hectáreas; el área plantada con maíz, de 801.588 a 6.091.250 hectáreas; y la siembra forrajera (alfalfa, básicamente), de 390.009 a 5.299.555 hectáreas. Considerados en su conjunto, estos guarismos muestran que, en casi medio siglo, la superficie agrícola total del país se expandió un 965,8% –de 2.128.198 a 22.682.804 hectáreas–. El peso de la agricultura en las exportaciones, que en 1870 no superaba el 1%, ascendió al 48% en 1905, igualando su participación con la ganadería y convirtiendo al país en el tercer exportador mundial de granos. Impulsado por la demanda mundial –que absorbía el 70% de la producción granaria argentina–, el crecimiento agrícola obedeció a la implementación de un conjunto de innovaciones técnicas, como la difusión del alambrado, los molinos de viento y la mecanización de la cosecha; de hecho, el número de molinos se multiplicó cien veces entre 1888 y 1908, y la introducción de maquinaria indujo –si no forzó– la incorporación de modernos métodos agrícolas en la pampa húmeda, donde el 70% de las tareas rurales estaba mecanizado (Ferrer, 2004).

Modernización de la ganadería

Con la expansión de la agricultura sobrevino la modernización de la ganadería, actividad que en 1888 ya contaba con más 22 millones de cabezas bovinas y 67 millones de cabezas ovinas. Las inversiones en tierras fueron acompañadas por inversiones en capital plasmadas en aguadas y tanques australianos, praderas de alfalfa, mestizaje y refinamiento de razas ovinas primero y bovinas después por medio de la introducción de reproductores importados, tecnificación de la crianza, incorporación del motor eléctrico, perfeccionamiento de las cámaras frigoríficas y expansión de la cadena de frío y definitivo reemplazo de las zanjas por el alambrado, hecho que debería ser considerado como el aspecto más importante de la capitalización de la economía agropecuaria argentina (Ferrer, 2004). Paralelamente, la introducción de la oveja Lincoln y el desplazamiento de la raza merino hacia la Patagonia resolvieron la puja por el uso de la tierra entablada entre la ganadería ovina y la ganadería vacuna en la provincia de Buenos Aires, expulsando en gran medida los rodeos lanares hacia el sur y, por consiguiente, liberando tierras fértiles para las estancias bovinas (Rofman y Romero, 1997). Como resultado de esta modernización, la Argentina pasó a absorber el 60% de las importaciones británicas de carnes congeladas, y satisfizo, junto a Uruguay y Australia, alrededor del 80% de la demanda inglesa de lanas (Silveira, 1999). Constituidas mayoritariamente por granos, carnes y lanas, y secundadas por productos forestales y minerales metalíferos, las exportaciones argentinas aumentaron ostensiblemente, pasando (en dólares de 1960) de 42 millones en 1850 a 550 millones en 1900. Sólo la provincia de Buenos Aires concentraba el 60% de la producción agropecuaria argentina y acaparaba buena parte de los 50.000 establecimientos manufactureros urbanos registrados en 1913, en su mayoría pequeños talleres de bajo nivel tecnológico que complementaban las importaciones (Neffa, 1998; Ferrer, 2004).

Sin perjuicio de lo anterior, el ferrocarril y la inmigración fueron los factores más determinantes de la expansión agrícola y la modernización ganadera de este período. En efecto, la red ferroviaria modificó los ritmos de la actividad agropecuaria y comercial y expandió la frontera agrícola al valorizar las tierras rurales y proporcionarles un medio de comunicación y transporte que justificara su puesta en producción, configurándose así en un factor de creación de nuevas áreas productivas de exportación y de nuevos centros urbanos. Basta señalar que, cuando la extensión de la red ferroviaria alcanzaba, en 1885, los 4.541 km, la superficie

cultivada que la circundaba rondaba las 686.000 hectáreas, mientras que cuarenta y cinco años más tarde (1930) la longitud de las vías férreas sumaba 34.900 km y el área cultivada adyacente, más de 8.000.000 hectáreas (Silveira, 1999). En el sur de Córdoba y Santa Fe, el trazado del ferrocarril cubrió vastas áreas hasta entonces despobladas y las estaciones construidas para el embarque de cereales y ganado se convirtieron así en gérmenes de nuevas ciudades (Rofman y Romero, 1997).



Figura nº 11. Comedor del Hotel de Inmigrantes, Buenos Aires, s/f. Fuente: MUNTREF - Museo de la Inmigración.

Los inmigrantes europeos fueron la otra pieza clave del modelo, en un ámbito donde el país no contaba con tradición ni conocimientos agrícolas. Los grandes latifundios, la Ley Avellaneda y la política restrictiva para la entrega de tierras fiscales cerraron todos los caminos para que esos contingentes demográficos pudieran cumplir con su objetivo de acceder a la propiedad de la tierra en el corazón de la pampa húmeda, sólo lográndolo en el caso de las colonias agrícolas fundadas en las áreas más marginales de la región –Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos–, o bien en áreas extrapampeanas –la Patagonia, Corrientes, Chaco, Misiones, etc.–. Para la mayoría, y dada la reticencia de los terratenientes a contratarlos como asalariados permanentes, la única opción fue insertarse como cosecheros (en el caso de los inmigrantes ‘golondrina’) o arrendatarios (en el caso de la población asentada). En el primer caso, hasta 1915, fue necesario traer hasta 100.000 cosecheros europeos por año, por un lapso de hasta cinco meses, luego de los cuales eran repatriados. A partir de entonces, esos flujos demográficos menguaron debido al reemplazo de la fuerza de trabajo estacional por las cosechadoras mecánicas, que se difundieron hasta alcanzar niveles similares a los de Estados Unidos –una máquina cada 250 hectáreas–. La magnitud del fenómeno ‘golondrina’ fue tal que, del millón y medio de inmigrantes arribados al país entre 1876 y 1899, la mayoría retornó a Europa una vez finalizada la cosecha (Brailovsky y Foguelman, 2009; Silveira, 1999).

En el segundo caso, los terratenientes ganaderos arrendaron a los inmigrantes pequeñas parcelas de sus campos por un plazo de tres años para que las cultivaran, las desmalezaran y las dejaran cubiertas de pasturas. El ciclo se iniciaba con la siembra de lino el primer año, continuaba con el cultivo de trigo o maíz durante el siguiente y finalizaba con el alfalfado de los campos –generalmente asociado con algún cereal– para engorde al tercer año, desplazando al arrendatario y su familia a una nueva parcela para recomenzar el ciclo. Esta rotación de cultivos, si bien extremadamente beneficiosa desde el punto de vista agroecológico –a tal

Mano de obra estacionaria

Los inmigrantes arrendatarios de la zona pampeana

punto que la rica fertilidad de la región pampeana no debería ser atribuida tanto a un regalo de la naturaleza como a la laboriosidad de los inmigrantes (Brailovsky y Foguelman, 2009)–, generaba condiciones de superexplotación para los arrendatarios, cuyas actividades –trilla, siembra, cosecha, acarreo, etc.– debían realizarse utilizando, bajo términos leoninos, las máquinas y herramientas del dueño del campo, quedando obligados además a comprar y vender en el almacén de éste y entregarle el 45 % de la cosecha (Rofman y Romero, 1997; Brailovsky y Foguelman, 2009). Tal era la situación del 25 % de inmigrantes que se insertó en actividades rurales en la pampa húmeda, dato no menor teniendo en cuenta que, en esa época, el 44,3 % de las explotaciones agropecuarias operaba bajo condiciones de alquiler y que los arrendatarios representaban el 94,8 % de la población activa en el campo, frente al 1 % de los grandes propietarios (2.000 / 3.000 hectáreas) (Ferrer, 2004). Si bien la incorporación de los inmigrantes a las tareas rurales había sido una propuesta de las clases ilustradas que buscaban propagar las ideas políticas liberales europeas, el orden conservador buscó excluirlos en todo momento de la actividad política, hasta que el Grito de Alcorta vino a significar una reivindicación de los derechos de los arrendatarios y derivó en el desarrollo de la última etapa del proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad argentina (Rofman y Romero, 1997).

No obstante su aparente bonanza, la sociedad argentina, durante el modelo agroexportador, se hallaba atravesada por fuertes desigualdades y exclusiones, así como también por frecuentes crisis económico-políticas. Con respecto a lo primero, basta señalar la situación del mercado de trabajo y la distribución del ingreso, con tasas de desocupación relativamente elevadas –oscilando entre el 5 % y el 20 %–, huelgas generales violentamente reprimidas, impuestos indirectos al consumo que representaban entre el 70 % y el 80 % de la recaudación fiscal y apenas un 5 % de la población nacional que concentraba nada menos que el 70 % del ingreso bruto agropecuario (Ferrer, 2004).

Figura nº 12. Tambo, ordeño, ca. 1890.
Fuente: Archivo General de la Nación.



Impacto de las políticas económicas internacionales en la economía argentina

En lo que concierne a la segunda cuestión, el carácter liberal y abierto del sistema lo hacía extremadamente propenso a las fluctuaciones cíclicas de los centros financiero-industriales europeos y norteamericanos, como lo dejaron bien patente las crisis de 1857, 1874 y, sobre todo, las de 1890 y 1929. No existiendo políticas compensatorias que neutralizaran o al menos mitigaran el impacto de los

factores externos, la economía argentina se expandía y contraía al compás de los cambios en la economía mundial, algo especialmente crítico debido al gran peso de la deuda pública, cuyos servicios equivalían al 30/50 % de las exportaciones y al 30/40 % de los ingresos fiscales, y cuyo capital total duplicaba y hasta triplicaba dicha recaudación (Ferrer, 2004). El endeudamiento en divisas, la remisión de utilidades al exterior y el pago de garantías a los ferrocarriles ingleses eran rígidos e independientes del ciclo de expansión / contracción de las exportaciones argentinas, razón por la cual el sistema monetario alternó a lo largo del período entre la convertibilidad –épocas de bonanza– y la inconvertibilidad –épocas de crisis– del peso con el oro.

En respuesta a la crisis y la reducción de exportaciones y recursos aduaneros, el Estado nacional solía desacoplar al peso del oro y recurrir a la emisión monetaria para resolver el déficit fiscal, medida que era apoyada por los terratenientes endeudados con los tenedores extranjeros de cédulas emitidas por Banco Hipotecario Nacional y el sistema bancario doméstico, beneficiándose con la licuación de sus pasivos gracias a la inflación y la devaluación. Cuando en 1890 la declaración de cesación de pagos de la deuda externa argentina desató una aguda crisis en el mercado londinense, la alianza entre los terratenientes locales y el capital financiero inglés se rompió. Entrando en conflicto con los intereses de los representantes de los centros mundiales de decisión y el propio Estado argentino –que consideró como prioridad el pago de la deuda–, los productores agropecuarios se opusieron a la subordinación financiera, tentativa vana sin perspectivas de prosperar, dada su estrecha dependencia exportadora del mercado británico (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004). La relación volvió a su cauce ‘normal’ hacia 1899, cuando la creación de la Caja de Conversión volvió a garantizar la convertibilidad entre la moneda nacional y el patrón oro internacional.

Las desigualdades regionales legadas por el período anterior se agudizaron dramáticamente durante el modelo agroexportador debido a la influencia del ferrocarril y la nueva división territorial del trabajo estructurada en torno a este sistema de transporte. Combinada con la unificación del Estado-nación y la integración del mercado interno, la configuración de la red ferroviaria bajo una geometría radial, dendrítica o en abanico barrió con las distancias y el aislamiento del interior, reduciendo o directamente bloqueando el modesto intercambio interprovincial, precipitando el desmoronamiento de los lazos comerciales de las economías regionales con los países limítrofes y permitiéndoles vincularse sólo con Buenos Aires y, en menor medida, con los puertos de Rosario y Bahía Blanca. Por añadidura, la expansión del ferrocarril operó, junto a la consolidación de la lógica del librecambio y la supresión de las aduanas provinciales, como un mecanismo de penetración de las manufacturas inglesas en el interior del país, desmontando los últimos bastiones de proteccionismo heredados de las fases anteriores y arrasando con los talleres artesanales textiles del norte y el centro del país, cuyos paños sucumbieron ante la invasión de tejidos importados. Combinado con la fiebre del tanino y la demanda de la pampa húmeda de postes para cercos y alambrados, el ferrocarril también contribuyó a la deforestación del norte argentino, especialmente en Chaco y Santiago del Estero, las dos principales áreas de extracción de durmientes para la expansión de las vías y de carbón vegetal para las locomotoras (Brailovsky y Foguelman, 2009).

Temiendo que un eventual desarrollo manufacturero despojara a la industria inglesa de uno de sus principales mercados y desmantelara la matriz productivo-exportadora doméstica, las compañías ferroviarias británicas también bloquearon cualquier posibilidad de diversificación productiva utilizando tarifas diferenciales para los fletes en función de la carga transportada –productos primarios, pasajeros o manufacturas– que penalizaban la incorporación de valor agregado y favorecían las remesas de bienes en bruto. Como resultado, las tarifas descargadas sobre las manufacturas de las economías regionales del interior eran superiores incluso a su propio valor de comercialización, dejándolas fuera de combate en el mercado

Crisis económica de 1890

Avance de las
manufacturas inglesas

Las economías regionales

litoraleño y porteño y contribuyendo así a exacerbar las desigualdades regionales y perpetuar la supremacía de la pampa húmeda, especialmente la del puerto de Buenos Aires. El capitalismo británico impidió también el surgimiento de especializaciones energéticas latentes en el interior del país: los entonces recientemente descubiertos yacimientos de carbón de Río Turbio permanecieron intactos durante setenta años (1887-1957) y más de un siglo debió transcurrir entre el hallazgo y la extracción del petróleo cuyano (1827-1929), mientras que el desarrollo de la explotación petrolera en Jujuy fue bloqueado por el alza deliberada de las tarifas ferroviarias, en los tres casos para garantizar que Argentina continuara importando carbón desde Inglaterra (Brailovsky y Foguelman, 2009).

Si bien el interior del país contaba con apenas un millón de hectáreas cultivadas, ciertos tipos de agricultura extrapampeana consiguieron prosperar durante esta fase, como la yerba-mate en Corrientes y Misiones y el algodón en Chaco y Formosa. En el noroeste y Cuyo, en cambio, se afianzaba la explotación minera y forestal: La Rioja, Catamarca, Jujuy, Mendoza y San Juan eran reconocidas por sus pequeñas minas de oro, plata, plomo, zinc, estaño, cobre, hierro y níquel, mientras que Salta se destacaba por la producción de maderas duras y sus cultivos industriales, especialmente tabaco y, en menor medida, caña de azúcar. No obstante, la tiranía de los puertos, el despotismo de las vías férreas y la endeblez de sus principales actividades condenaron al noroeste –sobre todo a Salta, Santiago del Estero y La Rioja– a la decadencia, la pobreza y la miseria.

Figura nº 13. Entrada a la mina Los Cóndores, San Luis, ca. 1880.
Fuente: Archivo General de la Nación.



Dos casos aiosos: Tucumán y Mendoza

Sólo dos provincias del noroeste y Cuyo consiguieron escapar a este adverso escenario: Tucumán y Mendoza, dos islotes de agricultura moderna (Rofman y Romero, 1997). Buscando la definitiva consolidación del orden interno y ahogar cualquier posible levantamiento de las economías regionales más poderosas que pudiera amenazar la reproducción del modelo hegemónico, el tendido estatal de vías férreas –el Ferrocarril Central Norte y el Ferrocarril Andino–, los créditos otorgados por las instituciones financieras de la época y la protección arancelaria de la que gozaron estas dos economías regionales permitieron a las oligarquías locales vinculadas al monocultivo azucarero y la vitivinicultura prosperar gracias a una sensible reducción de sus costos de producción que, en el caso tucumano, fue del 90 % y le brindó una ventaja histórica de precedencia sobre las también azucareras provincias de Jujuy y Salta. Como resultado, el azúcar y la vid su-

peraron la limitada producción local y usufructuaron un sensible incremento de su demanda en el mercado interno. Otorgando créditos para la importación de maquinarias y la capitalización de ingenios y bodegas, los bancos nacionales cooperaron con la expansión vitivinícola y azucarera y, en consecuencia, las oligarquías colocaron tierras bajo riego y mecanizaron la producción. El Estado nacional también intervino para garantizar el desempeño forzado de los aborígenes en la zafra y la molienda azucarera del noroeste, dirimiendo disputas entre los ingenios tucumanos y las plantaciones algodoneras chaqueñas respecto de la explotación laboral de los pueblos originarios. También el azúcar, al alcanzar el mercado del Litoral, fue protegida de la producción cubana, cuya importación fue restringida primero y abolida después. En el caso de los vinos cuyanos, los factores mencionados fueron reforzados por la llegada de inmigrantes europeos cualificados en el cultivo de la vid y las políticas provinciales de promoción del sector. Si bien la expansión azucarera y vitivinícola fue limitada por la tarifa diferencial ferroviaria, estas producciones regionales lograron subsistir gracias a una rentabilidad tanto condicionada cuanto preservada por el ferrocarril.

Dado que la llegada del ferrocarril no la sometió al despótico esquema en abanico reinante en el resto del país, la economía patagónica prosperó, exhibiendo –en virtud de sus inhóspitas condiciones ambientales– una tecnificación superior a la de los latifundios pampeanos (Liberali, 1996). El norte patagónico se destacó por la coexistencia de la ganadería ovina y la fruticultura –peras y manzanas ligadas a la instalación de estaciones agronómicas experimentales–, mientras que en el sur predominaban las explotaciones laneras en grandes latifundios y modernas estancias. La construcción estatal de infraestructuras para la circulación, la comunicación y el transporte –teléfonos, puentes, muelles, caminos–, la tecnificación de los puertos de San Antonio Oeste y Punta Arenas (Chile) y la venta de tierras en Buenos Aires y Europa acabaron por integrar la Patagonia al sistema capitalista nacional. La región era estratégica asimismo para los intereses británicos, tal como lo demostró su control sobre los ferrocarriles y la comercialización de frutas y lanas, la posesión de latifundios y haciendas laneras y la fundación, en 1902, del presidio de Ushuaia (Tierra del Fuego), donde la radicación de contingentes de fuerza laboral italiana, española y yugoslava buscó emular el modelo de colonización penal implementado por Inglaterra en Australia.

Las desigualdades regionales tuvieron su correlato en el plano urbano y demográfico. El territorio argentino se urbanizó con rapidez, como lo demuestra el hecho de que apenas la cuarta parte de la población fuera urbana en 1895 y que esa proporción ascendiera al 53 % en 1914. Sin embargo, ese proceso estaba notablemente concentrado en la pampa húmeda, gracias no sólo a la expansión ferroviaria sino también al dinamismo portuario: de hecho, de los diez principales centros urbanos de la época, seis eran portuarios, configurándose en ciudades-puerto –antepasados espaciales de las actuales conurbaciones– que imprimían fluidez a la exportación de la producción agropecuaria pampeana (Rofman y Romero, 1997; Silveira, 1999). Buenos Aires era ya una ciudad moderna y europeizada con un importante crecimiento demográfico: si poco antes de constituirse en capital de la república (1879) contaba con escasos 220.000 habitantes, en 1930 ya reunía 2.153.000 habitantes, convirtiéndose en la novena ciudad más poblada del mundo, por encima de Ámsterdam, Madrid y Roma (Silveira, 1999). En ese marco, la relación de primacía o macrocefalia urbana era cada vez mayor, agudizando la concentración demográfica en la cúspide del sistema: si en 1869 la población porteña superaba a la del segundo centro urbano argentino en una proporción de 6,2 a 1, en 1895 lo hacía en el orden de 7,2 a 1, para alcanzar el 8,3 a 1 en 1914 (Rofman y Romero, 1997).

La situación fue muy distinta y heterogénea en las provincias del interior. Si bien entre 1869 y 1914 su población aumentó en términos absolutos de 889.000 a 2.470.000 habitantes, en términos relativos redujo su peso sobre el total nacional del 70 % al 30 %. El caso más evidente fue el del noroeste, cuya participación se desplomó al 12,6 % (Ferrer, 2004). A partir de 1869, también comenzaron a



Figura nº 14. Trabajadores del Ingenio Luján, Tucumán, ca. 1885. Fuente: Archivo General de la Nación.

La economía patagónica

Demografía de la pampa húmeda

Demografía del interior

registrarse las primeras migraciones internas. Numerosas provincias, como Entre Ríos, Corrientes, San Juan, San Luis, Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta y Santiago del Estero, aparecían con una tendencia expulsora. Sobresalía nuevamente el caso del noroeste, cuya tasa de crecimiento migratoria fue negativa a lo largo de toda la fase, con cifras del -0,5 % y del -1,4 % para los períodos intercensales 1869-1895 y 1895-1914, respectivamente. De todas las jurisdicciones mencionadas, sólo Entre Ríos y Corrientes lograron compensar esa sangría demográfica, dado que recibieron población extranjera en cantidades superiores a los volúmenes expulsados. En contrapartida, las áreas receptoras de dichos flujos internos correspondieron básicamente a la Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza y Tucumán (Rofman y Romero, 1997).

Figura nº 15. Ciudad de Salta, fines del siglo XIX.
Fuente: Archivo General de la Nación.



El colapso económico-financiero de 1929 se configuró como una grave crisis de hiperacumulación del sistema capitalista mundial y precipitó el derrumbe del modelo agroexportador en Argentina. La nueva reorganización del mapa mundial de producciones y demandas y la consiguiente reestructuración de la división internacional del trabajo desembocaron en una heterogénea reestructuración de la dinámica de acumulación vigente en nuestro país. Dado que, pese a las adversas condiciones externas, las clases dominantes argentinas procuraron perpetuar los beneficios obtenidos durante la fase anterior y su privilegiada relación con el ya decadente Imperio británico, algunos aspectos de las variables propias de la época no fueron rápidamente reemplazados, sino que prevalecieron durante algunos años, hasta que, ya configurada en epicentro del nuevo esquema de acumulación, la industrialización –esta vez no como vector externo, sino fronteras adentro– pasó finalmente a regular los nuevos ritmos del desarrollo socioeconómico y territorial de la Argentina.

CRECIMIENTO INDUSTRIAL,
ESTADO REGULADOR-
EMPRESARIO Y RÉGIMEN
MERCADO-INTERNISTA:
LA INDUSTRIALIZACIÓN
SUSTITUTIVA DE
IMPORTACIONES
(1930-1975)

Estado conservador y continuidad del modelo agroexportador (1930-1943)

Luego que la Primera Guerra Mundial marcara un punto de inflexión en la economía y la política internacionales, Gran Bretaña procuró restablecer su posición hegemónica e instaurar nuevamente la libra esterlina y el patrón oro como ejes organizadores del mercado mundial. Sin embargo, la crisis de 1929-1930 no sólo socavó las bases de su dominio sino que puso en cuestión el funcionamiento de la economía internacional, amenazando con demoler los propios cimientos del

sistema capitalista. A diferencia de otras depresiones cíclicas del pasado, el llamado ‘viernes negro’ de Wall Street significó el apogeo de una auténtica crisis de hiperacumulación que obligó a la reestructuración a gran escala de las relaciones comerciales y financieras internacionales. Con la depresión, sobrevino la contracción de la producción, los ingresos y los niveles de ocupación en los países industrializados, lo cual condujo al debilitamiento del comercio exterior, las inversiones, las migraciones y las corrientes financieras, es decir, todos los rasgos que habían definido el período anterior. El volumen de las importaciones mundiales se desplomó un 25 % y sus precios, más de un 30 %, mientras que el valor de las exportaciones se redujo un 50 %, iniciando una lenta recuperación en 1935, no obstante lo cual sus niveles de 1938 todavía se situaron por debajo de los de 1929. A la contracción del comercio internacional se le añadió la reducción del ahorro en los países exportadores de capital, así como también las dificultades de las naciones deudoras para saldar sus compromisos externos. A raíz de la crisis, Francia, Gran Bretaña y Estados Unidos repatriaron, entre 1930-1932, el 48 % de los capitales que habían exportado entre 1928 y 1930 (Ferrer, 2004).

La división internacional del trabajo que había regido los destinos del sistema mundial desde la primera mitad del siglo XIX finalmente se agotó, conduciendo a una profunda reorganización de los mapas de producciones y demandas de la economía internacional. Otrora incuestionable, el paradigma liberal fue sustituido por el paradigma keynesiano, como rápidamente lo dejaron bien patente el llamado *New Deal* estadounidense –donde la intervención pública se orientó a restablecer al sistema financiero, depreciar el dólar, reorientar las inversiones a Canadá, recuperar la actividad económica y el empleo– y la estrategia británica –que buscó atenuar la erosión de su supremacía a manos de Suiza, Francia, Alemania y Estados Unidos abandonando el patrón oro, devaluando la libra, redirigiendo sus inversiones a la Liga Británica de Naciones y estrechando sus lazos comerciales con sus antiguos dominios coloniales a través del Tratado de Ottawa –. Las reglas de juego internacionales cambiaron para dejar lugar a las medidas proteccionistas implementadas por los países centrales, las cuales incluyeron la formación de bloques, la devaluación de monedas y el abandono de patrón oro, la formalización de acuerdos bilaterales y el abandono de los cauces multilaterales de comercio e inversión, la adopción de controles de cambios y cuotas de importación, la elevación de tarifas aduaneras y el desarrollo de políticas de autonomía alimentaria que los independizaran de las importaciones, procurando así desvincular la actividad económica interna de la balanza de pagos y paliar los efectos de la crisis mediante políticas monetarias y fiscales.

La crisis golpeó con particular dureza a América Latina: el poder de compra de sus exportaciones se redujo casi un 50 % entre 1928-1929 y 1932; en igual período, los precios de los bienes agropecuarios cayeron un 44,1 % –frente al aumento del 3,4 % de los precios industriales–; el peso de los servicios de la deuda aumentó del 22 % registrado en el quinquenio 1925-1929 al 38 % reportado en 1930-1934; y las inversiones en títulos públicos desaparecieron y, con ellas, las fuentes de financiamiento externo, así como las inversiones extranjeras en infraestructura y producción agropecuaria / agroindustrial, donde los capitales externos se reorientaron a ramas como la industria, el petróleo y los minerales no ferrosos y a países que no presentaran problemas para la transferibilidad y la conversión de divisas (Ferrer, 2004; Brailovsky y Foguelman, 2009). Esto planteó problemas inéditos a la periferia del sistema capitalista en general y a la Argentina en particular, donde el derrumbe internacional coincidió con la caída del modelo agroexportador, la inestabilidad político-institucional, el brusco cierre de mercados externos, la imposibilidad de comprimir a la misma velocidad las importaciones, la inversión del flujo de capitales extranjeros y la ausencia de recursos para sostener la infraestructura de comunicación y transporte, continuar con la prestación de los servicios públicos y, al mismo tiempo, seguir pagando los servicios de la deuda externa.

Paradigma keynesiano

La crisis en América Latina

Figura nº 16. Cosechadores de uva. Mendoza, 1936.
Fuente: Archivo General de la Nación.



Impacto de la crisis en Argentina

En el caso argentino, la crisis puso fin a un modelo en el que la economía funcionaba en 'piloto automático' y dependía exclusivamente del sistema internacional, gestando en su reemplazo un patrón de acumulación en el que el papel fundamental sería desempeñado por el mercado interno, conforme a un esquema donde el consumo y las inversiones dependerían menos de las exportaciones y más del aumento de los ingresos reales y el ahorro (Ferrer, 2004). Sin embargo, esto no alteró las bases de sustentación del orden social y político hasta entonces vigente. Al contrario, la oligarquía terrateniente consolidó su posición dominante y se adaptó a las nuevas condiciones externas gracias a las políticas ejecutadas por un Estado ya no liberal y garantista, sino interventor y conservador. Recuperando el poder a través del golpe de Estado de 1930 –el primero de la historia argentina– y preservándolo hasta 1943 gracias al 'fraude electoral patriótico' que caracterizó a la llamada 'década infame', la oligarquía procuró perpetuar el modelo agroexportador a través de la intervención pública en la economía, en un contexto donde variables como la moneda, el gasto público, el tipo de cambio, los precios, la demanda, la producción y el empleo dejaron de depender de la 'mano invisible del mercado' para convertirse en factores regulados políticamente. Con el argumento de que fabricar carne o trigo era tan respetable como producir calcetines, tornillos o vigas, los sectores dominantes buscaron bloquear cualquier tentativa de industrialización de la matriz productiva que implicara una amenaza para sus intereses (Brailovsky y Foguelman, 2009).

Luego de que el PBI cayera un 14% por efecto de la crisis, el Estado nacional redujo el gasto público en un 30%, y el volumen de las importaciones un 84,4%, suprimiendo además la Caja de Conversión, devaluando la moneda un 40%, incrementando los aranceles aduaneros, prohibiendo mediante control de cambios las importaciones que no hubiesen sido habilitadas por permisos previos, imponiendo una política fiscal restrictiva y recurriendo a las reservas monetarias y a un empréstito de desbloqueo para saldar compromisos externos impagos (Rofman y Romero, 1997; Neffa, 1998; Ferrer, 2004). Orientadas en todo momento a preservar la rentabilidad agropecuaria, todas las medidas de la época procuraron regular la producción y la comercialización agrícola-ganadera, creando para ello la Junta Nacional de Granos, la Corporación Argentina de Productores de Carnes, la Comisión Nacional de Granos y Elevadores, el Mercado Regulador de Papas y otros entes regulatorios, estableciendo precios mínimos o precios-sostén que

aseguraran márgenes de ganancia frente a la caída de los precios internacionales y limitando las áreas sembradas, fenómeno este último que se hizo extensivo a cultivos extrapampeanos como la vid, la caña de azúcar y el algodón (Rofman y Romero, 1997). En ese marco, el Estado nacional incluso llegó al extremo de subsidiar la destrucción de cosechas para impedir la caída de los precios del trigo y el maíz, quemando en calderas de plantas eléctricas y locomotoras los excedentes invendibles de granos (Brailovsky y Foguelman, 2009).

Aunque Inglaterra había perdido posiciones en la economía nacional a manos de Estados Unidos –de hecho, entre 1918 y 1930 su peso relativo en las importaciones argentinas se había reducido del 35 % al 17 %, mientras que la participación norteamericana había aumentado del 15 % al 26 % (Neffa, 1998)–, para las clases dominantes el país continuaba siendo un satélite del Reino Unido. Preocupados por el Tratado de Ottawa, que había relegado a la Argentina a una posición marginal en cuanto proveedor de carnes de Inglaterra, los terratenientes procuraron que el Estado favoreciera sus intereses a través de la firma del Tratado Roca-Runciman y la sanción de la Ley de Carnes, dos instrumentos que aseguraron a los grandes productores ganaderos la reserva de mercados y la valorización de sus tierras. El Tratado Roca-Runciman permitió a los ganaderos obtener la asignación de una cuota en el mercado de carnes inglés, como contraparte de un trato diferencial a las inversiones británicas y el otorgamiento a los frigoríficos de ese país de un cupo de comercialización del 85 % de las exportaciones de carnes enfriadas; paralelamente, la Ley de Carnes ajustaba la oferta a las variaciones sufridas por el cupo, que era regulado por Inglaterra. Como resultado, las exportaciones argentinas de carnes enfriadas se mantuvieron relativamente estables –sólo un 15 % por debajo de los volúmenes regularmente exportados hasta la crisis de 1929, frente al retroceso del 80 % de las remesas de carnes congeladas– y Gran Bretaña pasó a absorber el 95 % de las exportaciones vacunas y el 25 % de faena bovina doméstica. Combinadas, ambas políticas preservaron la renta de los terratenientes –especialmente la de los ganaderos invernadores vinculados al capital financiero internacional– a costa de arruinar a los pequeños hacendados y acentuar aún más la concentración de la propiedad rural (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).

En línea con lo anterior, los intereses de la oligarquía terrateniente fueron funcionales a las ambiciones británicas, en el marco de su puja interimperialista con Alemania y los Estados Unidos. En Argentina, esos tres países se disputaron denodadamente el control de baluartes otrora indiscutidos del capital inglés, como las áreas de crianza de ganado, los frigoríficos, los transportes y las finanzas (Silveira, 1999). Dado que la continuidad de la cuota de carnes dependía de que el Estado privilegiara los intereses británicos, el incipiente proteccionismo económico dispuesto por la nueva política económica argentina no afectó en modo alguno la compra de carbón al Reino Unido ni la adquisición de otros productos provenientes de ese destino.

Eso explica también que el sistema de control de cambios sólo favoreciera a las importaciones inglesas, que el Banco Central y el Instituto Movilizador de las Inversiones Bancarias –ambos creados en 1935– permitieran al capital financiero británico controlar la política crediticia del país, que se creara un programa de nacionalización de inversiones inglesas deficitarias –sobre todo ferroviarias– financiado con saldos del comercio exterior, y que la Coordinación de Transportes reservara a los inversores ingleses el monopolio de los servicios urbanos, tranviarios y ferroviarios, eliminando a pequeños empresarios nacionales y enfrenándose a firmas alemanas con intereses en el sector (Rofman y Romero, 1997). A excepción de la red vial, que creció aceleradamente a partir de 1932, no existieron inversiones públicas en infraestructura, la cual se deterioró debido al envejecimiento normal y el uso intensivo.

Socialmente hablando, en sus inicios el nuevo modelo fue tan regresivo como el anterior. La recuperación económica y la acumulación de capital descargaron el peso de la crisis sobre los sectores de menos recursos, en un contexto donde

Tratado Roca-Runciman



Figura n.º 17. Portada de la publicación *Caras y Caretas*, n.º 1.836, del 9 de diciembre de 1933. Fuente: Archivo General de la Nación.

Capitales británicos

Consecuencias sociales

la rentabilidad empresarial aumentó a expensas de la desocupación masiva, la caída de los salarios reales y las deplorables condiciones de trabajo y de vida que caracterizaron a la fase. Basta señalar que en los años posteriores a la crisis de 1929-1930 existían tres millones de desocupados –sobre una población total de doce millones–, proliferaban las masas de desposeídos aquejadas por el hambre y la tuberculosis y la expectativa de vida al nacer en la ciudad de Buenos Aires no superaba los 34 años (Brailovsky y Foguelman, 2009).

Si bien desde 1930 ya existía la Confederación General de los Trabajadores (CGT), el poder de presión de la clase obrera era muy limitado, dado que hasta 1935 el sindicalismo mantuvo una actitud complaciente hacia el gobierno nacional y el sector empresarial (Rofman y Romero, 1997). Los años que transcurrieron entre 1939 y 1942 fueron escenario de una ola de huelgas y acciones de fuerza, pero éstas chocaron contra el programa de intensa acumulación que llevaba a cabo el sector industrial (Ferrer, 2004). Sin perjuicio de lo anterior, durante ese subperíodo se gestó una incipiente legislación de protección laboral, como la instauración de la jornada de ocho horas, las vacaciones pagas, la primeras leyes de jubilaciones e indemnizaciones por despidos sin causa, la protección de la maternidad y las licencias pagas por enfermedad. El inicio del éxodo rural debido a la crisis agrícola, combinado con la grave situación social de gran parte de la población ya asentada en la Capital Federal y sus adyacencias, hacia 1932 derivó en la incipiente formación del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (AMBA), que en sus inicios no fue otra cosa que la aglomeración de misérrimas chozas debajo de los puentes de ramales ferroviarios y en los deshabitados valles de inundación de los ríos, donde los desocupados de la época buscaban subsistir (Brailovsky y Foguelman, 2009).

Subperíodo 1935-1943

Conscientes de que la coyuntura favorable generada por los acuerdos con Gran Bretaña podía revertirse, los agentes hegemónicos nacionales con intereses agrarios comandaron el primer momento del proceso de industrialización, buscando sustituir importaciones (Silveira, 1999). Siguiendo esa línea, el Plan Pinedo de Reactivación Industrial de 1940 afirmó que la vida económica del país giraba alrededor de una enorme e irremplazable rueda maestra configurada por el comercio exportador y propuso la creación simultánea de algunas ruedas menores que permitieran cierta actividad económica interna y cierta circulación de riqueza. Luego devenidas políticas conscientes de fomento, las medidas anticrisis de la época implicaron la prohibición de importar ciertos productos, el ostensible aumento de las tarifas aduaneras, la imposición de derechos de importación adicionales para combatir el *dumping* y la aparición, por primera vez, del crédito industrial en los proyectos oficiales. Como resultado, el subperíodo 1935-1943 se caracterizó por una política fiscal y monetaria expansiva y un aumento del gasto público situado en el orden del 70 %, lo cual determinó que el PBI creciera un 23 % entre 1933 y 1939 y que la participación de la industria en el empleo alcanzara el 24 %. Si bien a partir del estallido de la Segunda Guerra Mundial el crecimiento económico se ralentizó, el conflicto bélico estimuló aún más la sustitución de importaciones industriales y alentó las exportaciones agropecuarias en virtud del aumento de la demanda internacional de alimentos (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004). Sin embargo, durante esta época el desarrollo industrial fue ciertamente acotado y limitado, pues en los actores hegemónicos no existía empeño alguno de cambiar el perfil agropecuario del país (Silveira, 1999). Forma peculiar de industrialización dependiente, la sustitución de importaciones no rebasó los estrechos límites que le impuso la oligarquía, dado que, en vez de surgir a partir de la iniciativa de una fracción autónoma de la burguesía enfrentada con los terratenientes, se desarrolló como obra de estos últimos, que así resultaron fortalecidos. Consolidando sus posesiones agropecuarias –latifundios, estancias de invernada, quebrachales– y sus firmas financieras, hipotecarias e inmobiliarias ligadas a la valorización de tierras rurales, los terratenientes devinieron industriales, fundando varias empresas fabriles químicas y metalmecánicas. Bunge

Papel de los terratenientes

& Born, por ejemplo, poseía Duperial, La Química, Grafa y Alba, así como también otras firmas fabriles y financieras. Los grupos familiares Braun-Menéndez y Behety controlaban industrias como Fármaco Argentina y Atanor, mientras que Drysdale, por su parte, poseía las firmas Philco, Eveready y Siam. Familias tradicionales de la oligarquía terrateniente como Anchorena y Santamarina controlaban la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad y CATITA, respectivamente, y grupos como Arata, Shaw y Tornquist hacían lo propio con CADE, Tamet, Sudametal, Colorín, Ferrum y Piccardo, entre otras (Rofman y Romero, 1997). Esto refuta la clásica antinomia entre campo e industria típicamente instalada en el imaginario colectivo y aún en el discurso político y académico. No limitándose a la fase inicial, los saldos exportables de bienes agropecuarios fueron estratégicos hasta 1950 para obtener las divisas con las cuales financiar la expansión industrial, mientras que en el plano interno la producción rural desempeñó un papel crucial al abastecer de alimentos baratos a la población y así mantener bajo el costo de reproducción de la fuerza de trabajo insertada en el sector manufacturero (Flichman, 1982). De ahí que, como bien señala Ferrer (2004), no existiera contradicción o antagonismo entre el sector agropecuario y el sector industrial, sino más bien interdependencia.



Figura nº 18. Descarga de carne argentina de exportación del Frigorífico Sansinena, Puerto de Londres, 1935. Fuente: Archivo General de la Nación.

La naciente industria argentina no sólo estuvo atada a los intereses de los terratenientes, sino también a los del capital extranjero. Basta señalar que, en 1935, alrededor de la mitad del capital industrial reconocía origen foráneo (Brailovsky y Foguelman, 2009). Incluso las principales empresas industriales de capital nacional, propiedad en su mayoría de los grupos oligárquicos, se hallaban estrechamente ligadas al capital extranjero, que aprovechó la existencia de un mercado interno protegido por altas barreras arancelarias para expandirse. Eso explica que las inversiones estadounidenses, en ascenso durante la fase final del modelo agroexportador, se multiplicaran 36 veces entre 1910 y 1940, dirigiéndose esencialmente hacia actividades urbanas e industriales (Neffa, 1998). La radicación de firmas industriales extranjeras en el país no debe ser interpretada como un menoscabo a los intereses de los productores manufactureros de los países centrales, dado que, si bien la Argentina redujo sus importaciones de productos terminados, aumentó la demanda de materias primas, bienes semiterminados, maquinarias y combustibles (Rofman y Romero, 1997).

Naciente industria argentina

Sin perjuicio de lo anterior, la política protectora del sector industrial y la paulatina ampliación del mercado interno hicieron posible también la creación de infinidad de pequeños establecimientos industriales de características casi artesanales, los cuales coexistieron y crecieron simultáneamente junto a las firmas monopólicas (Rofman y Romero, 1997; Brailovsky y Foguelman, 2009). Como resultado, y pese a las ya comentadas limitaciones del proceso de industrialización, la sustitución de importaciones se desarrolló con relativo éxito. Si a lo largo del período que se extendió entre los quinquenios 1900-1904 y 1925-1929 –pleno modelo agroexportador– las compras al exterior representaron entre el 49,5 % y el 58,5 % del consumo interno, entre 1930 y 1939 dicha proporción cayó a alrededor del 37 % (Jorge, 1971). La rama líder del sector fue la textil, donde las importaciones fueron sustituidas fácilmente debido a la abundancia de materia prima (algodón, lana), siendo además promocionada por el Estado debido a que su gran capacidad de generación de empleo contribuyó a solucionar el problema de la desocupación. Otros rubros dinámicos fueron la industria alimentaria, la metalurgia, la fabricación de electrodomésticos, el sector petroquímico y la producción de vehículos. Los datos son elocuentes al respecto: entre los quinquenios 1925-1929 y 1937-39, el valor bruto de producción de los rubros ‘alimentos y bebidas’ y ‘metales’ aumentó un 25 % y un 74 %, y el incremento en los sectores ‘maquinarias, vehículos y equipos’, ‘textiles’ y ‘refinación de petróleo’ fue del 138 %, el 210 % y el 269 %, respectivamente. Estos guarismos, a su vez, fueron eclipsados por los espectaculares crecimientos registrados en ramas como ‘productos derivados de caucho’ (3.470 %) y ‘maquinarias y artefactos eléctricos’ (4.313 %). Como resultado, los coeficientes de importación registrados en las ramas manufactureras mencionadas y en otros rubros –impresión, tabaco, confecciones, madera y cuero, papel y cartón, química y farmacéutica, vidrio y cerámica– se redujeron a cifras que durante el trienio 1937-1939 oscilaron entre el 56,3 % y el 1,2 % (Jorge, 1971), demostrando así el considerable éxito alcanzado por las políticas sustitutivas.

Figura n° 19. Central telefónica, Buenos Aires, ca. 1950.
Fuente: Archivo General de la Nación.



Industria 'liviana', Estado benefactor y redistribución progresiva del ingreso (1944-1954)

Segunda Guerra Mundial

Como es bien sabido, la Segunda Guerra Mundial consolidó el orden internacional gestado por la crisis de 1929-1930 y propició la reorganización del mapa económico-político del globo. Sin duda, los principales cambios ocasionados por

el conflicto bélico fueron el definitivo afianzamiento de Estados Unidos como potencia hegemónica, el consiguiente desplazamiento de Inglaterra y Alemania, la instauración de los acuerdos de Bretton Woods y las instituciones multilaterales de ellos surgidas –Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)–, la eclosión de la llamada ‘guerra fría’ entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el desarrollo a gran escala de la inversión extranjera a través de las empresas multinacionales norteamericanas y, en menor medida, europeas, las nuevas corrientes financieras de capitales especulativos a corto plazo y el aumento de la liquidez en los mercados como fenómeno estrechamente asociado a la consolidación del dólar como activo de reserva internacional. Tanto durante la guerra como durante los años que siguieron a su fin, los países latinoamericanos (México, Brasil, Argentina) que habían iniciado la senda del desarrollo industrial tardío aprovecharon la favorable coyuntura internacional para afianzar y profundizar los logros alcanzados, algo que, en los tres casos, obedeció al advenimiento de regímenes políticos populistas que reforzaron el contrato social entre acumulación del capital industrial, regulación y protección estatal, pleno empleo, redistribución del ingreso y fortalecimiento del movimiento obrero.

El quinquenio 1944-1949 enmarcó la fase ‘clásica’ del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones en Argentina, en un contexto en el cual el Estado procuró llevar hasta sus últimas consecuencias su estrategia de conciliar las demandas sociales con la acumulación del capital (Ferrer, 2004). Poniendo fin a una ‘década infame’ signada por el fraude electoral y la inestabilidad institucional, el golpe de Estado de la Revolución de 1943, encabezada por un grupo militar partidario de la industrialización de base, dio lugar a una experiencia política original: el nacionalismo popular, asociado con el ‘Estado Benefactor’. El nuevo bloque de poder hegemónico se estructuró en torno a un heterogéneo grupo –el peronismo– integrado por la facción industrialista del ejército, los empresarios industriales que, surgidos y fortalecidos gracias a la coyuntura bélica internacional, no guardaban vínculos con el capital extranjero y se habían independizado de la vieja oligarquía terrateniente, y el sector obrero-sindical, que fue absorbido en gran medida por un Estado nacional que le impuso una organización y dirección claramente vertical. Si bien en términos retóricos y en algunas políticas concretas el peronismo se enfrentó directamente a la oligarquía, sus contradicciones –dadas por la heterogeneidad del movimiento– implicaron que en los hechos no existiera intento alguno de afectar seriamente el fundamento de poder –la gran propiedad rural– de los terratenientes, sin siquiera insinuar la posibilidad de expropiarlos para realizar una reforma agraria (Rofman y Romero, 1997).

La Segunda Guerra Mundial aceleró el proceso de industrialización doméstica, consolidándolo debido al relativo aislamiento provocado por la lucha marítima, las dificultades para importar –que generaron condiciones de protección automática– y la incorporación de nuevas actividades que adquirieron mercado gracias al conflicto bélico –repuestos, mantenimiento, metalurgia, etc.–. El ostensible aumento de la demanda de alimentos ocasionado por la guerra alentó las exportaciones agropecuarias, a tal punto que, al finalizar la contienda, la Argentina había quedado en la privilegiada (e inédita) posición de acreedora de los países centrales (Rofman y Romero, 1997).

Culminado el conflicto, la acumulación de divisas en las reservas del Banco Central, la inercia de los saldos comerciales favorables y el superávit de la balanza de pagos –que se prolongó hasta 1949-1950– permitieron ensayar una ampliación del mercado interno que fue vital para la continuidad de las industrias surgidas durante la guerra. La política económica expansiva e intervencionista del Estado implicó que el PBI acusara un formidable crecimiento del 16 % entre 1946 y 1948, trienio durante el cual la oferta monetaria aumentó un 250 % y el gasto público acrecentó su participación en el producto del 16 % al 29 %; paralelamente, se repatrió deuda pública –reduciendo su peso sobre el PBI al 8 % para el quinquenio 1945-1949– y se implementaron rigurosos controles sobre los movimientos

Quinquenio 1944-1949

Proceso de industrialización doméstica

Política económica expansiva e intervencionista

Rol del Estado

financieros y las inversiones foráneas, lo cual determinó que la gravitación del capital extranjero sobre el capital fijo total disminuyera a sólo el 5% en 1955 y que la remesa de utilidades e intereses al exterior –otrotra equivalente al 58 % del producto– cayera a apenas el 2%. El sistema capitalista se difundía aceleradamente en el país, como lo demuestra el peso de los asalariados sobre la PEA, que en 1947 alcanzó el 70 %, su máximo histórico (Ferrer, 2004; Neffa, 1998).

El nuevo modelo de acumulación utilizó las divisas proporcionadas por la coyuntura bélica y la fase de posguerra, las cuales –mientras duraron– permitieron continuar e intensificar la política industrial iniciada durante el subperíodo anterior. Básicamente, el Estado recurrió a la captación y la apropiación de la renta exportadora del sector rural para redistribuir el ingreso y así financiar el crecimiento industrial, la expansión de su propio aparato burocrático y satisfacer las demandas del movimiento obrero. Como resultado, la legislación protectora se acentuó, las tarifas aduaneras se elevaron, el sistema de control de cambios se tornó más riguroso, la distribución de permisos de importación al tipo de cambio oficial se volvió más selectiva y la regulación estatal de la economía se profundizó. Organismos creados durante la fase anterior, como la Junta Nacional de Carnes y la Corporación Argentina de Productores de Carnes, permitieron al Estado establecer precios mínimos para las exportaciones y precios máximos para el consumo interno –dos políticas orientadas a garantizar rentabilidad a los productores y, al mismo tiempo, evitar brotes inflacionarios que elevaran el costo de reproducción de la fuerza de trabajo–, siendo responsables, además, del control y la verificación de los balances de las empresas frigoríficas. Paralelamente, la Junta Nacional de Granos y la Comisión Nacional de Granos y Elevadores establecieron ‘precios-sostén’, esto es, valores mínimos para las producciones de trigo, lino y maíz, mientras que otros entes regulatorios limitaron –cupos mediante– el área sembrada de las economías regionales extrapampeanas –algodón, caña de azúcar, vid, etc.– y fijaron un esquema de precios mínimos para la producción primaria y precios máximos para el bien final, buscando así evitar crisis de sobreproducción y descapitalización y arbitrar las relaciones entre el sector agrícola y el eslabón agroindustrial.

Creación del IAPI

Sin perjuicio de lo anterior, el hito más importante de la etapa en materia de regulación estatal fue la creación, en 1946, del Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI), heredero de la Junta Nacional de Promoción del Intercambio creada en 1940. Funcionando bajo la órbita del Banco Central, el IAPI compraba anualmente la totalidad de la cosecha de trigo, mientras que del resto de las producciones agrícolas pampeanas adquiría los volúmenes necesarios para cubrir los cupos de exportación, desempeñando un rol más subsidiario en la comercialización de productos ganaderos. Sustituyendo el antiguo sistema de acopios, el IAPI limitó el comportamiento oligopólico de las cuatro grandes cereales privadas –en su mayoría, extranjeras– que durante el modelo agroexportador se habían apoderado de la mayor parte de la producción. Inspirado en iniciativas internacionales similares como el Australian o el Canadian Wheat Board (Silveira, 1999), el IAPI fijaba los precios sostén para los productores agropecuarios a la vez que mejoraba la posición negociadora del país en el plano internacional firmando convenios comerciales con compradores de los alimentos argentinos, como Suiza, Hungría, Italia, Holanda, Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia y Brasil, financiándolos incluso para que adquirieran dichos productos. Dado que el IAPI era propietario, a su vez, del Banco de Crédito Industrial (BCI), del Sistema Nacional de Depósitos Bancarios y del Sistema Nacional de Seguros, utilizaba parte de las divisas obtenidas para brindar financiamiento al sector industrial a través de créditos ‘blandos’ –promocionales y baratos, a mediano y largo plazo– para las pequeñas y medianas empresas. Estos créditos significaron, durante el bienio 1944-1945, las dos terceras partes de los préstamos otorgados al sector (Neffa, 1998). El BCI, junto al Banco Industrial de Desarrollo (BID) y el Banco Hipotecario Nacional (BHN), permitieron que el Estado argentino gozara de cierta independencia financiera durante esta fase y evitaron que se endeudara en el



Figura nº 20. Obreras trabajando en la confección de delantales para cosechas, Fábrica Argentina de Alpargatas, 1945. Fuente: Archivo General de la Nación.

mercado internacional de capitales, retrasando su ingreso a las instituciones de Bretton Woods –FMI, BIRF– (Rofman y Romero, 1997).

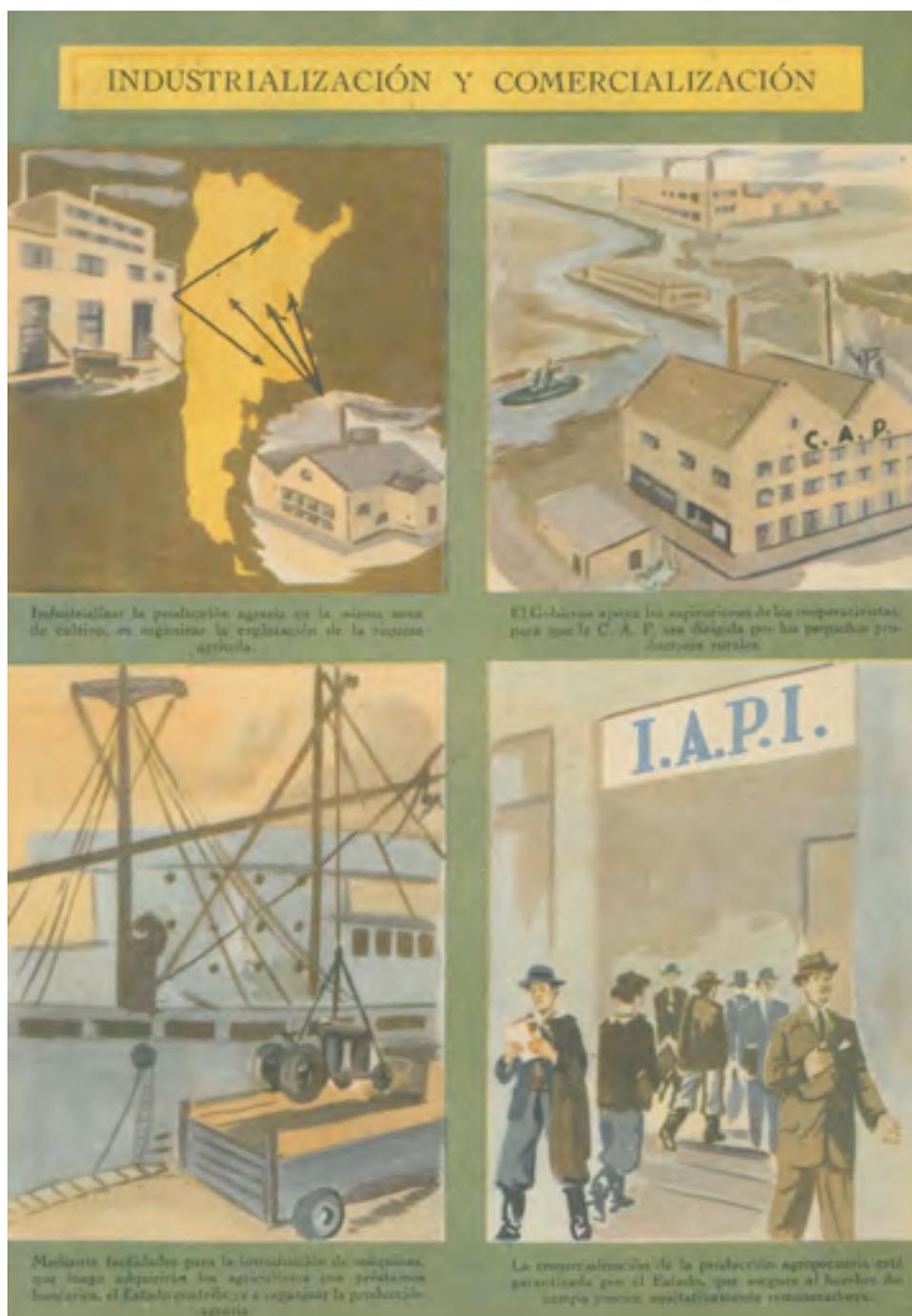


Figura nº 21. Gráfica del gobierno peronista destacando los vínculos entre industrialización y comercialización, ca. 1950. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

Contribuyendo a financiar la expansión del gasto público, el IAPI resultó estratégico, además, para el desarrollo de otro rasgo emblemático de la época: la formación de un ‘Estado empresario’, a partir no sólo de la ya comentada creación de un sector financiero estatal, sino también de la expropiación, confiscación y nacionalización de firmas extranjeras y la fundación de grandes empresas públicas de infraestructura, comunicaciones, servicios urbanos y producción industrial (García Delgado, 1994). Como resultado, a las empresas estatales heredadas del modelo agroexportador –como YPF– se le añadieron otras firmas productoras directas de bienes y servicios en distintas áreas, como la energía –Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), Gas del Estado (GdE) (transporte y distribución de gas natural entre usuarios industriales y residenciales), Agua y Energía Eléctrica

Formación del ‘Estado empresario’

(AyEE) (propietaria de centrales térmicas y represas hidráulicas y prestataria del servicio de riego y abastecimiento de agua potable), etc.–, las comunicaciones (ENTel) –luego de confiscar las firmas británicas y suecas de telefonía básica–, el transporte –Aerolíneas Argentinas (AA), Ferrocarriles Argentinos (FA) –una vez nacionalizados los ferrocarriles ingleses–, Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AyFNdE)– y el sector productivo –Altos Hornos Zapla (siderurgia), Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), Fabricaciones Militares (FA) (defensa), Atanor (química), expropiación de empresas alemanas del grupo DINIE (Thyssen Lametal, Tubos Manessmann, Inag, Sema, Siemens, AEG, Oscam, GEOPE, Bayer, Schering), etc.–. Paralelamente, el Estado desarrolló su propia flota marítima y aérea e incursionó en el sector financiero y otros servicios (seguros, obras sociales). En 1947, todas las firmas citadas quedaron bajo el control de la Dirección Nacional de Empresas Industriales del Estado, concentrando el 40 % de la inversión bruta. A esto deben añadirse las inversiones estatales no económicas (edificaciones, obras sanitarias, etc.), que representaron el 66,6 % del PBI en 1945-1946 y el 46,4 % a lo largo del subperíodo 1947-1951, lo cual determinó que el gasto público pasara a representar la tercera parte del producto (Ferrer, 2004). Pese al carácter monopólico de muchas empresas públicas, debe destacarse que el Estado no competía con los agentes privados, sino que los complementaba (Rofman y Romero, 1997).

Dado que los sistemas de acciones públicas habían asumido como propia la responsabilidad por el equipamiento, la explotación y la modernización del territorio (Silveira, 1999), esta fase se caracterizó también por una fuerte expansión y modernización de las redes de transporte, energía y comunicaciones que, a diferencia de lo ocurrido durante el modelo agroexportador, buscó imprimirle cohesión al territorio e integrar el mercado interno. Iniciado durante la fase previa, el desarrollo de refinerías, polos petroquímicos, oleoductos y gasoductos se intensificó para garantizar una fluida circulación de hidrocarburos hacia las principales ciudades industriales del país y también para proporcionar insumos para las nuevas funciones manufactureras. La industria, que venía reduciendo el uso de combustibles como el carbón y la madera, absorbía a mediados de la década de 1940 el 43 % del consumo petrolero. Como resultado, si en 1939 ese hidrocarburo apenas satisfacía el 50 % de la demanda manufacturera, hacia finales de la fase (1955) ya explicaba el 86,5 % (Brailovsky y Foguelman, 2009). Tal intensificación del consumo petrolero obedecía a la generalización del uso del transporte automotor de cargas y pasajeros, al desarrollo de la flota de vehículos, la difusión del transporte aéreo y los crecientes flujos ferroviarios, marítimos y fluviales.

Se consolidaron, asimismo, el proceso de sustitución de importaciones y la matriz productiva pergeñados durante la fase anterior, acentuando el liderazgo de la ‘industria liviana’ o ‘vegetativa’. Para el quinquenio 1940-1944, la industria ya explicaba el 24 % del empleo generado y el peso de las importaciones sobre el consumo interno se había reducido a apenas al 19,5 %. Hacia 1945, la industria ya concentraba casi la cuarta parte del PBI, mientras que durante el quinquenio 1945-1949 llegó a reemplazar al 67 % de importaciones industriales; de hecho, a lo largo del subperíodo desaparecen las importaciones textiles y se reducen al mínimo las de combustibles. La ocupación en el sector industrial casi se duplicó respecto de inicios del período, pasando de 890.000 a 1.780.000 en 1950, absorbiendo el 30 % de incremento de la fuerza laboral total del país y continuando su crecimiento hasta mediados de la década de 1950 (Neffa, 1998; Ferrer, 2004). Todas las ramas manufactureras incrementaron su valor bruto de producción entre 1937-1939 y 1946-1947 en guarismos que oscilaron entre el 14,9 % y el 116,2 %, evidenciando gran dinamismo sectores como la industria del cuero, textil, vehículos y maquinarias, química y farmacia, vidrio y cerámica y máquinas y aparatos eléctricos. Las ramas tradicionales reunían entre el 51 % y el 60 % del producto bruto industrial, y entre ellas sólo el rubro textil y alimenticio reunía más del 43 % (Jorge, 1971). En cuanto a la generación de empleo, los sectores

más dinámicos fueron la industria manufacturera, la construcción, el transporte y la generación de gas y electricidad (CEPAL, 1957; Neffa, 1998).

Otro rasgo de la fase fue la continuidad de la coexistencia entre las grandes industrias y los pequeños establecimientos artesanales. Por un lado, 43 de las 59 industrias de más cien obreros existentes a mediados de la década de 1950 eran de origen extranjero; por el otro, el peso relativo de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs) sobre el producto bruto industrial aumentó del 32,6 % en 1946 al 34,6 % en 1954, determinando que las firmas que ocupaban obreros asalariados se duplicaran y que las empresas estrictamente familiares crecieran más de diez veces. Como se basó en una acumulación del capital independiente de las innovaciones tecnológicas y organizacionales más recientes de la época, la industrialización se caracterizó por altos costos y baja productividad, con una producción muy cara que sólo fue viable gracias a la protección estatal. Fue justamente esta peculiaridad la que configuró un esquema donde las grandes industrias nacionales y extranjeras –gracias a su condición monopólica u oligopólica– obtenían altas ganancias pero las reinvertían fuera del sector, lo cual paradójicamente protegía y permitía la continuidad de pequeñas unidades cuya baja rentabilidad no les permitía expandirse y, además, eran complementarias de la gran empresa –talleres periféricos, reparaciones, etc.– (Rofman y Romero, 1997; Brailovsky y Foguelman, 2009).

Cohexistencia entre industrias y pequeños establecimientos



Figura nº 22. El presidente de la Nación, general Juan Domingo Perón, visita la Exposición Internacional de Ganadería organizada por la Sociedad Rural Argentina en las instalaciones de Palermo, 1950. Fuente: Archivo General de la Nación.

Además de financiarse con parte de la renta exportadora agropecuaria, el Estado se nutría también de una gran masa fiscal obtenida a partir de la imposición de una estructura tributaria progresiva que extraía recursos de los sectores propietarios de capital. De hecho, los ingresos, beneficios y ganancias del capital (25 %), los patrimonios internos sobre bienes, servicios y transacciones (45 %) y los salarios y contribuciones patronales para Seguridad Social (28 %) representaban el 98 % de la recaudación en 1945 (Neffa, 1998). Esto permitió al Estado nacional emular la experiencia institucional europea y norteamericana y convertirse en un benefactor de la clase obrera a partir del otorgamiento de sendos beneficios a la fuerza laboral asalariada y a pequeños empresarios y trabajadores independientes, en un esquema donde la prosperidad de la burguesía industrial nacional quedaba atada al bienestar de las masas populares. Las reformas instauradas en el mercado laboral vinieron a sumarse a conquistas previas, como

Estado benefactor

las indemnizaciones por despido y las vacaciones anuales pagas, e implicaron la ampliación del régimen de jubilaciones y pensiones, el Estatuto del Peón Rural, el sueldo anual complementario o aguinaldo, los convenios laborales discriminados por industria, los tribunales de trabajo y el aliento al movimiento sindicalista a través del régimen de asociaciones profesionales, todos ellos mecanismos destinados a mejorar las condiciones de trabajo y satisfacer parte de las presiones redistributivas del movimiento obrero, con la consiguiente influencia sobre la expansión del mercado interno. Por añadidura, los impuestos a las importaciones y la transferencia de la renta agraria permitían redistribuir indirectamente el ingreso y garantizar –controles de precios mediante– la reproducción a bajo costo de la fuerza de trabajo. En un contexto donde las presiones inflacionarias determinaron que el costo de vida aumentara un 37 % en 1951 y que los precios mayoristas hicieran lo propio en un 48 %, los subsidios para abaratar los precios internos de artículos de consumo popular significaron entre el 20 % y el 30 % de los gastos corrientes del Estado. Finalmente, si bien la situación del mercado laboral rozaba el pleno empleo, la desocupación era absorbida por el empleo público (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).

Distribución progresiva del ingreso

Como resultado de estos mecanismos indirectos y el incremento de los salarios nominales –que crecieron nueve veces entre 1946 y 1954– y reales –que se incrementaron un 53 % entre 1945 y 1949–, la participación de los asalariados en el PBI aumentó del 39 % registrado en la fase anterior a cifras que, de acuerdo a distintas fuentes, oscilaron entre el 46,2 % y el 55,4 % (Ferrer, 2004; Neffa, 1998). Independientemente de las discrepancias al respecto, lo cierto es que la distribución del ingreso durante esta fase fue cada vez más progresiva y que los porcentajes alcanzados por los asalariados fueron los más elevados de toda la historia argentina moderna. No obstante, esta suerte de ‘empate técnico’ entre capital y fuerza de trabajo respecto de la puja redistributiva era apenas un promedio que se reflejaba sobre todo en el sector industrial pero no se hacía extensivo a todas las actividades económicas. Nótese, por ejemplo, el caso del sector rural y las actividades agropecuarias, donde la participación de los asalariados sobre el producto ascendía a sólo el 25 % (Ferrer, 2004).

Desigualdades regionales

No obstante los rasgos socialmente más progresivos de la fase, las desigualdades regionales continuaron agudizándose. Basta señalar que la región pampeana acaparaba el 82 % de la capacidad económica del país y que la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires concentraban la tercera parte del PBI y poseían los ingresos per cápita más elevados del país, mientras que Salta, San Luis, Catamarca, Santiago del Estero, La Rioja y Córdoba exhibían valores no superiores al 60 % del promedio nacional (Rofman y Romero, 1997). Las migraciones internas y el proceso de urbanización desempeñaron un papel clave en la consolidación de tales desigualdades. Empujadas por la crisis agrícola y la tecnificación del trabajo agropecuario, grandes masas de población rural se volcaron hacia las ciudades industriales. La nacionalización de los ferrocarriles hizo descender el costo de los fletes ferroviarios y aseguró que los movimientos migratorios de abundantes contingentes de fuerza de trabajo –escasamente cualificada y con bajo costo de reproducción– fluyeran hacia los grandes centros manufactureros. Otra singularidad de la fase fue que, antes de 1955, casi todos los Territorios Nacionales pasaron a ser reconocidos como provincias, ganando autonomía en la percepción y utilización de los recursos fiscales y en la elección de sus autoridades (Neffa, 1998).

Migraciones internas

Si bien los guarismos de las migraciones internas se situaron, entre 1914 y 1947, en el orden de los seis millones de personas, en menos de un quinquenio (1945-1949) fueron 550.000 los argentinos que cambiaron de lugar de residencia (Lattes, 1994). Las principales áreas receptoras correspondían a la Capital Federal y Buenos Aires –debido a la concentración industrial–, secundadas por Chubut, Neuquén, Río Negro y Salta –por la expansión petrolera–, Formosa y Jujuy –debido a la inmigración paraguaya y boliviana, respectivamente– y Chaco y Misiones –por el auge tardío de la colonización agraria–. El resto del territorio

nacional expulsaba población, sobresaliendo casos como los de Catamarca, La Rioja, San Juan, San Luis y Santiago del Estero. Como bien señalan Rofman y Romero (1997), los diferenciales de salarios medios contribuyeron a acelerar la marginalidad regional y estimular las migraciones, dado que las provincias receptoras superaban la media nacional mientras que las cifras de las expulsoras eran equivalentes a entre dos tercios y menos de la mitad del promedio general.

Como resultado, el país comenzó a abandonar su trazo rural característico para dar lugar, cada vez más, a la existencia urbana (Silveira, 1999). Hacia 1947, el 62 % de la población argentina ya era urbano, diseñando un espacio dotado de una división del trabajo más densa y espesa, merced a la multiplicación de rutas y redes camineras, periferias industriales y barrios obreros. Engendrando a un incipiente proletariado, los flujos migratorios propiciaron la expansión de las grandes conurbaciones, buena parte de las cuales eran sucesoras de las ciudades-puerto propias de la fase agroexportadora. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el país ya contaba con diez ciudades de más de 100.000 habitantes que, además del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba, incluían a La Plata, el Gran Mendoza, San Miguel de Tucumán, Santa Fe, el Gran Mar del Plata, Bahía Blanca y el Gran San Juan. Se consolidó y agudizó el perfil macrocefálico preexistente, dado que la relación entre Buenos Aires y la segunda ciudad del país aumentó del 8,3 a 1 de 1914 al 9,6 a 1 de 1947 (Rofman y Romero, 1997). Para entonces, el conurbano bonaerense ya concentraba el 49,7 % de los movimientos migratorios totales del país y reunía la tercera parte de la población argentina.

Las señales de debilitamiento del modelo de acumulación comenzaron a ser evidentes a partir del cuatrienio 1949-1952, cuando las divisas obtenidas durante la fase de bonanza internacional finalmente se agotaron y los saldos favorables en la balanza de pagos se revirtieron. Las exportaciones y las importaciones cayeron un tercio, las reservas monetarias del Banco Central se desplomaron de 1.600 millones a apenas 150 millones de dólares y las deudas pendientes en el exterior sumaban otros 1.500 millones de dólares. La reducción en los beneficios del comercio de artículos alimenticios y la grave crisis agrícola desatada durante el trienio 1950-52 demostraron la endeblez del sector agrícola exportador, que se reveló incapaz de continuar sosteniendo el desarrollo industrial con las divisas que generaba (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).

En efecto, en gran medida, el estrangulamiento externo obedecía al persistente estancamiento del sector agropecuario: el mercado interno había pasado a absorber el 80 % de la producción rural, con la consiguiente reducción de los saldos exportables, mientras que la producción agrícola sufrió una caída constante del 12 % entre 1935 y 1950, agravada a su vez por la sequía de 1951-1952 (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004). El retraso tecnológico y la descapitalización del sector agropecuario eran tan notorios como deliberados: a contramano de las tendencias de un mercado internacional, que había comenzado a exigir una producción más intensiva y menos extensiva, la Sociedad Rural exhortaba a sus afiliados a trabajar con caballos y no con tractores, rehusando incorporar otras innovaciones tecnológicas que no fueran las cosechadoras y sembradoras –no por su productividad, sino por su ahorro de fuerza de trabajo– y pesticidas como el DDT y el 2,4-D. Todos los intentos oficiales de tecnificación y mecanización del sector fueron dura y sistemáticamente resistidos, en un marco donde la estructura típicamente latifundista de tenencia de la tierra confería a ésta un carácter rentístico y de refugio contra la inflación que desalentaba cualquier inversión orientada a aumentar la productividad (Rofman y Romero, 1997; Brailovsky y Foguelman, 2009). Como bien explica Flichman (1982), a un estanciero no tiene por qué importarle que, adoptando determinadas innovaciones tecnológicas y realizando inversiones adicionales, su campo produzca el doble si ese aumento de producción por unidad de superficie utilizada no involucra simultáneamente un aumento de las ganancias en relación con el capital desembolsado; de ahí el énfasis en el modelo extensivo. Para ilustrar la dimensión de la cuestión, basta señalar que el 48 %

Perfil urbano

Debilitamiento del modelo

Estancamiento del sector agropecuario



Figura nº 23. Afiche “Un sueño realizado. Fundación de Ayuda Social María Eva Duarte de Perón”, Alfonsín, 1948. Fuente: Archivo General de la Nación.

Arrendamientos

de la tierra era explotado de forma deficiente, cifra de la cual el 3% correspondía a minifundios cuya escasa extensión bloqueaba cualquier posibilidad de expansión, el 20% se focalizaba en parcelas arrendadas en condiciones precarias y el 25% concernía a latifundios cuyas relaciones capital / tierra y trabajo / tierra eran inferiores a las registradas en las explotaciones familiares (Ferrer, 2004).

Buscando revertir esa situación, el gobierno nacional congeló los arrendamientos rurales para así despojar a los terratenientes de la renta especulativa de la propiedad rural y obligarlos a compensar ese ingreso con aumentos en la productividad. Debido a esta política, los arrendatarios sustituyeron las anteriores prácticas de rotación entre agricultura y ganadería por el monocultivo, dedicándose sólo a cultivos anuales, con el consiguiente deterioro de los suelos y la invasión de malezas (Brailovsky y Foguelman, 2009). El régimen de monocultivo fue posteriormente legitimado por la propiedad legal de las tierras, dado que muchos terratenientes, despojados del usufructo de la renta especulativa, volcaron capitales hacia el sector industrial y vendieron parcelas de las que ya no podían disponer libremente, dando así lugar al surgimiento de una clase de pequeños y medianos chacareros (Flichman, 1982). Esto, junto a una coyuntura de buenas precipitaciones y temperaturas, derivó en un repunte de la producción agropecuaria –especialmente agrícola– durante el bienio 1952-1953.

Figura nº 24. Acciones de la Fuerza Aérea Argentina en un intento de golpe durante la presidencia del general Juan Domingo Perón, 1955. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.



Situación internacional

Sin embargo, esta mejora no pudo ser capitalizada por nuestro país. Por un lado, las condiciones internacionales favorables generadas por la guerra de Corea se agotaron, dado que la finalización del conflicto puso fin al aumento de la demanda internacional de alimentos y los altos precios de las exportaciones. Por otro lado, Estados Unidos impuso un *boicot* comercial a la Argentina en represalia a su demora en formalizar su declaración de guerra a las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial, lo cual implicó el cierre de los principales mercados importadores de cereales y carnes, especialmente Estados Unidos e Inglaterra. Oligopolizado por Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, la creación del Consejo Alimentario Combinado permitió a estos países programar y regular el comercio y transporte marítimo de alimentos, consolidando así el incipiente proceso de autoabastecimiento agrícola de los países centrales (Neffa, 1998). Paralelamente, los gobiernos europeos favorecieron su propia producción agropecuaria restringiendo las importaciones de trigo e implementando

sistemas de promoción cuyos generosos subsidios desplazaron capitales desde la agricultura hacia la ganadería. A partir de entonces, el IAPI comenzó a funcionar en sentido inverso, sosteniendo la rentabilidad de los productores agropecuarios a costa de absorber las pérdidas derivadas de un mercado mundial caracterizado por cosechas abundantes y precios deprimidos (Rofman y Romero, 1997).

A la imposibilidad de continuar captando y redistribuyendo la renta exportadora agropecuaria se sumó el hecho de que Estados Unidos bloqueó las importaciones argentinas de combustibles, insumos industriales, maquinarias y equipos, imponiendo, por ende, limitaciones estructurales al desarrollo manufacturero nacional (Neffa, 1998).

Obligado por las adversas circunstancias, el gobierno argentino ensayó entonces un nuevo curso de acción cuyos ejes fueron la rúbrica de acuerdos con petroleras norteamericanas y empresas automotrices estadounidenses y europeas, la toma de créditos internacionales a través del Exim Bank para desarrollar la producción siderúrgica y una nueva Ley de Radicación de Capitales que supuso una leve flexibilización del trato a los capitales foráneos, elevando el límite permitido de remisión de utilidades al exterior. El brusco cambio de rumbo generó un clima de inestabilidad institucional y abierta confrontación política que en 1955 fue aprovechado por facciones opositoras para derrocar al gobierno a través de un golpe de Estado. Esa nueva interrupción del orden democrático marcó un punto de inflexión o bisagra que, combinado con el contexto de crisis cíclica y al mismo tiempo estructural del régimen de acumulación (Neffa, 1998), dio lugar a una fase distinta, signada por el relanzamiento, sobre otras bases, de la industrialización sustitutiva de importaciones. Como resultado, el Estado benefactor fue suplantado por el ‘desarrollismo’ y la hegemonía del capital industrial nacional pasó a ser eclipsada por la supremacía de las firmas transnacionales. Lo que quedaría en pie luego del derrocamiento serían dos de los rasgos medulares del modelo: la presión obrera por la redistribución del ingreso y la estructura productiva industrial (Ferrer, 2004).

Golpe de Estado de 1955

Estado ‘desarrollista’, penetración del capital extranjero e industria ‘pesada’ (1955-1975)

En términos geopolíticos, la guerra de Corea determinó que la puja entre las potencias europeas y Estados Unidos se definiera rápidamente a favor de este último, desapareciendo así posibilidad de negociar con dos o tres países, lo que había sido característica de la Segunda Guerra Mundial y los años que siguieron a la finalización del conflicto. Su papel como gendarme mundial se consolidó, como lo demostraron su participación en ambas conflagraciones, sus frecuentes intervenciones en América Latina para exorcizar la ‘amenaza comunista’, su monopolio en cuanto a insumos o bienes de capital estratégicos, sus manipulaciones de la Conferencia Internacional de Materiales y su poder de veto sobre organismos multilaterales de crédito como el FMI, el BIRF y el BID.

Con la instauración de la llamada ‘pax americana’, sobrevino la expansión del capitalismo monopolista estadounidense, encarnado en las grandes corporaciones transnacionales mineras, petroleras y de la industria química y automotriz. Buscando apoderarse de mercados cautivos –protegidos de la importación de bienes industriales modernos y sofisticados– y al mismo tiempo solventes –dado que las políticas de redistribución progresiva del ingreso habían ampliado el consumo y el poder adquisitivo de la población–, el capital monopolista ingresó en los principales países industrializados latinoamericanos (México, Brasil, Argentina) bajo los auspicios y presiones del gobierno norteamericano, que exigió a los regímenes populistas que abrieran y reorganizaran su economía industrial y moderaran las demandas de los sectores obreros a través de la restricción del consumo interno, la racionalización de la producción fabril, el aumento de la productividad laboral, el congelamiento salarial, la mecanización de las tareas rurales, el incremento de la producción energética y la reducción del gasto público. Suplantando al Estado populista por un Estado autoritario, estas demandas fueron no pocas veces satis-

‘Pax americana’

Crisis del Estado peronista

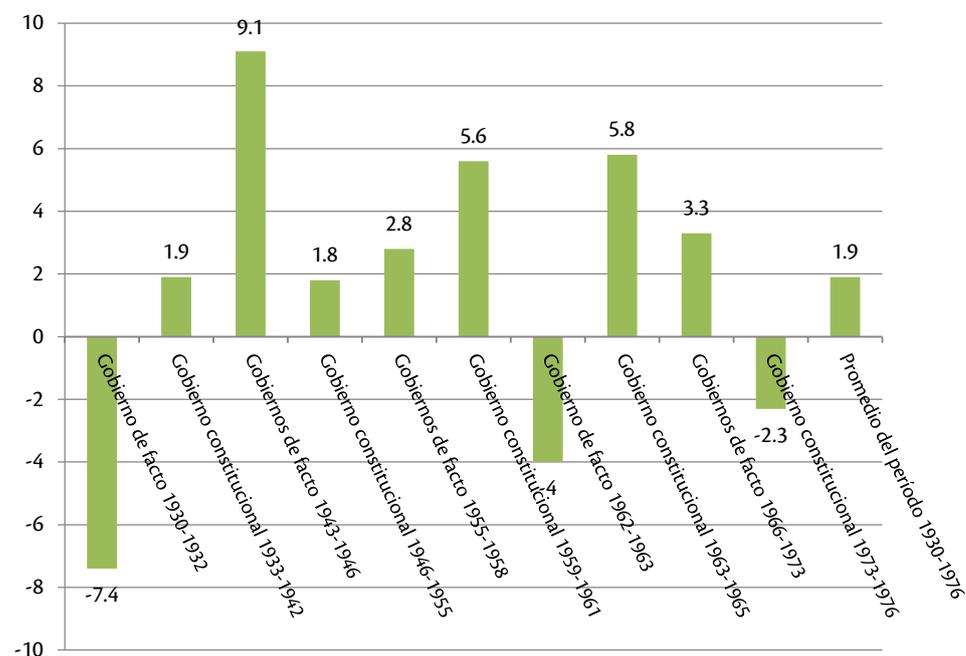
fechas a través de derrocamientos militares directa o indirectamente alentados por los intereses norteamericanos, con lo cual las fuerzas armadas acabaron por convertirse en protagonistas habituales de la vida institucional.

En nuestro país, la crisis del Estado peronista se plasmó en el creciente peso de la inflación, grandes huelgas, duros enfrentamientos entre los obreros y facciones de la burguesía, represión de los sectores sindicales más combativos y continuas pujas con sectores militares y la Iglesia. El levantamiento militar de 1955 –la autodenominada ‘Revolución Libertadora’– puso fin al ya agotado régimen populista e inauguró, en su reemplazo, la era del desarrollismo, entendido como una suerte de consenso reformista que aliaba al Estado nacional con la burguesía industrial, la clase política y las fuerzas armadas. Nutrido de un amplio espectro de posiciones –Alianza para el Progreso, militarismo, estructuralismo de la CEPAL, etc.–, el nuevo paradigma proponía sortear los obstáculos que bloqueaban la maduración del proceso de industrialización y resolver la contradicción inmanente entre estancamiento económico y mejora relativa de las condiciones de vida de las clases subalternas recurriendo a una avanzada modernizadora que incorporara el capital extranjero como socio de la burguesía nacional, aumentara la productividad y ampliara la participación del capital en la distribución del ingreso (Félez, 2012; Forcinito, 2013). Bajo estas condiciones, la intervención estatal se tornó menos directa y más indicativa, delegando en el capital extranjero la responsabilidad por la explotación y el desarrollo de los sectores estratégicos. No obstante, esa concesión no implicó una ruptura radical del orden socioeconómico preexistente, sino que más bien consolidó y profundizó el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones (García Delgado, 1994).

Fase desarrollista

A lo largo de toda la fase desarrollista, la política económica fue azarosa y contingente, incluso contradictoria, dado que la rápida sucesión de caídas del orden democrático y levantamientos militares implicaba que el poder fuera alternativamente ejercido por facciones de orientaciones ideológicas muy distintas entre sí –incluso dentro de las propias fuerzas armadas–, desde los partidos políticos de masas (peronismo, radicalismo) hasta los sectores agroexportadores y los tecnócratas industriales, y desde las facciones liberales hasta incluso los regímenes nacionalistas. No restringiéndose apenas al subperíodo aquí analizado, esa incoherencia o falta de continuidad de la política económica fue independiente del orden político-institucional y se extendió a lo largo de toda la industrialización sustitutiva de importaciones, como lo refleja a continuación el gráfico n° 1.

Gráfico n° 1. Evolución % del PBI per cápita (en millones de dólares de 1990). Argentina, período 1930-1976, según gobiernos de facto y constitucionales. Fuente: Elaboración personal sobre la base de Maddison (2008).



Luego de los bombardeos de la aviación, las masacres y los fusilamientos que caracterizaron su ascenso al poder, la “Revolución Libertadora” (1955-1958) buscó debilitar al sindicalismo, redistribuir el ingreso favoreciendo a los sectores más perjudicados durante el populismo y vincular al país con los círculos financieros internacionales. La tarea no fue difícil, dado que las bases del poder económico de la oligarquía estaban intactas, logrando restablecer en pocos años la situación previa a 1946. La CGT fue intervenida; el IAPI, desmantelado; los depósitos bancarios, privatizados; los controles de precios, relajados; y el congelamiento de arrendamientos rurales y alquileres urbanos, rectificado. El tipo de cambio fue devaluado de 8,8 a 22 pesos por dólar, transfiriendo ingresos hacia el sector agroexportador; paralelamente, se liberaron las importaciones, se establecieron topes salariales y se eliminó el sistema de control de cambios. El gobierno militar incorporó al país al FMI, BIRF y Club de París, poniendo fin así a la relativa independencia del país respecto del mercado internacional de capitales. Sin embargo, la aceleración de la inflación, la creciente ola de agitación sindical y el ostensible deterioro del saldo comercial obligaron al Estado nacional a retroceder en algunas de sus políticas, restableciendo las restricciones cuantitativas a las importaciones y retornando a los ajustes salariales masivos bianuales típicos del régimen populista.

Con la restauración de la democracia (1959-1961), el gobierno nacional siguió una estrategia zigzagueante que en parte ratificó y en parte rectificó el rumbo seguido por la “Revolución Libertadora”. Su política expansiva en términos de masa monetaria, salarios y gasto público llevó a un déficit fiscal equivalente al 7,7% del PBI, lo cual condujo al Estado argentino a concertar un acuerdo con el FMI donde se comprometía a reducir sus erogaciones, restringir el financiamiento del déficit fiscal con recursos del Banco Central, eliminar los controles de precios que aún quedaban, cesar las restricciones cuantitativas al comercio exterior y ejecutar una fuerte devaluación que, llevando el tipo de cambio a 83 pesos por dólar, nuevamente trasladó ingresos al sector agropecuario –aunque en escasa magnitud, dados los elevados derechos de exportación– y elevó ostensiblemente el costo de vida. Si bien tales medidas se tradujeron en una reducción del déficit fiscal al 1,1% del PBI y un intenso crecimiento económico, la balanza de pagos entró en crisis debido al déficit comercial y al peso de los servicios de la deuda externa. Paralelamente, los niveles de subordinación externa del país aumentaron cuando el gobierno firmó contratos petroleros con firmas norteamericanas para la exploración y extracción de hidrocarburos y sancionó una nueva ley de inversiones que liberaba la remisión de utilidades al exterior y otorgaba al capital extranjero el mismo trato que al local. Con respecto al movimiento obrero, el Estado rompió con la tendencia paternalista previa, eliminando toda vinculación entre ajuste salarial y aumento del costo de vida.

Un nuevo levantamiento militar condujo a una breve, pero intensa, etapa de restauración liberal (1962-1963) que buscó desarticular al sector obrero y retornar al modelo agropecuario exportador, con la anuencia de grupos comerciales y financieros. Nuevas devaluaciones, reducciones de derechos de exportación, contracción de la oferta monetaria y del gasto público y más compromisos con el FMI derivaron en una fuerte recesión y caída de la recaudación tributaria, dejando como saldo el desplome del PBI y el consumo, una tasa de desempleo del 10%, la inutilización de la mitad de la capacidad industrial, cierres y quiebres masivos de empresas –con el consiguiente aumento de la extranjerización y concentración de la matriz industrial– y el cese transitorio del pago de los salarios del sector público. El gobierno democrático que asumió entre 1963 y 1966 desarrolló un programa totalmente opuesto, restableciendo los controles cambiarios y las restricciones a la remisión de utilidades y capitales al exterior, implementando una política monetaria expansiva, rompiendo con la comunidad financiera internacional y con el FMI, reduciendo el desempleo, aumentando los salarios por encima del costo de vida –de hecho, el salario real creció un 8%, no obstante la hostilidad sindical (Ferrer, 2004)– y anulando los contratos petroleros, cuestión

Restauración liberal

esta última que le valió su derrocamiento a manos de un golpe instigado por Estados Unidos.

'Revolución Argentina'

La gestión de la denominada 'Revolución Argentina' (1966-1973) fue contradictoria y puede dividirse en dos fases. La primera fase, de sesgo tecnocrático y fuertemente asimilada a los intereses transnacionales, se extendió hasta 1970 e implicó políticas de congelamiento salarial primero y ajustes moderados después, devaluación del tipo de cambio –que llegó a 400 pesos por dólar–, aumento de tarifas de servicios públicos, eliminación de los convenios colectivos de trabajo, incremento de la presión tributaria, aumento de la tasa de interés, racionalización de las economías regionales, reducción del gasto público, racionalización administrativa y uso de instrumentos legales para liberalizar aún más la inversión extranjera. A diferencia de otros regímenes *de facto*, los beneficiarios del modelo no fueron los terratenientes –que ni siquiera lograron capitalizar la devaluación, dado que el gobierno aumentó los derechos de exportación–, sino que éstos fueron desplazados por las empresas extranjeras del sector industrial y financiero, que así lograron expandirse aún más en el mercado interno. La segunda fase, de tono nacionalista, perduró entre 1970 y 1973 y restableció las políticas típicas del modelo de industrialización populista, con controles a la salida de capitales y las transferencias financieras, el aumento de la inversión pública para expandir la infraestructura de energía y transporte (represas hidroeléctricas, usinas nucleares, vinculación terrestre en el litoral fluvial, oleoductos, gasoductos y poliductos, etc.), la reapertura de los convenios colectivos de trabajo, la restauración de los controles directos de precios sobre los productos estratégicos y los artículos de consumo popular, las restricciones a las importaciones suntuarias, la sanción de la ley de 'compre nacional' y el intento de redirigir el crédito bancario sólo a firmas argentinas. Siguiendo esa línea, el retorno de la democracia (1973-1976) inicialmente implicó políticas de redistribución progresiva del ingreso, la (re)nacionalización de los depósitos bancarios, el fortalecimiento de la posición negociadora de los sindicatos y el aumento del empleo público, pero la inflación, la recesión, las condiciones internacionales y la inestabilidad político-institucional derivaron en un programa de ajuste que precipitó la caída del tercer régimen peronista.

Retorno de la democracia

Industria argentina

Pese a esta inestabilidad política y económica, el desarrollo de la industria 'pesada' y la extranjerización del sector fueron dos constantes a lo largo de toda la fase. Los datos empíricos aportados por diversas fuentes son concluyentes al respecto. Durante la década de 1950, los ingresos netos de capital extranjero a largo plazo alcanzaron un promedio que osciló entre los 56 y los 80 millones de dólares anuales, cifra que se elevó a 300 millones/año entre 1959 y 1961 y a 400 millones/año en 1967-1968. Sólo en el quinquenio 1958-1962 ingresaron al país 550 millones de dólares en concepto de inversión industrial. Si se considera la IED acumulada entre 1958 y 1969, el país recibió 1.048 radicaciones de capitales foráneos e ingresos de divisas por 1,4 billones de dólares. De ese total, el 99,8 % fue absorbido por el tejido industrial. Estados Unidos representaba el 55,1 % de la IED recibida por la economía argentina, secundado a gran distancia por Suiza, Inglaterra, Alemania occidental, Italia, Holanda, Francia y Canadá. En su conjunto, estos ocho países explicaban el 96,5 % de la inversión extranjera recibida por la Argentina entre 1958 y 1965 (Martorell, 1969; Lamagrande, 1971; Basualdo, 1987; Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).

El destino de estos flujos de inversión eran las ramas más dinámicas e intensivas en capital de la economía industrial argentina. Basta señalar que, a lo largo de la década de 1960, las ramas química y petroquímica concentraron el 35,5 % de dichas inversiones, seguidas por la industria automotriz (25,6 %) y la metalúrgica (13 %). En su conjunto, esos sectores explicaban casi la mitad (46,5 %) del producto industrial (CONADE, 1971). En un esquema donde la acción del capital monopólico marginó a las ramas manufactureras más antiguas –ineficientes ahora frente a las grandes corporaciones–, las clases medias independientes e incluso a los sectores agroexportadores, el esquema de acumulación industrial

se reestructuró: la industria ‘pesada’ acabó por desplazar a las industrias ‘vegetativas’ típicas del subperíodo anterior, apoderándose de más del 80 % del valor agregado generado entre 1950 y 1970. Esta suerte de división neta entre, por un lado, sectores modernos y eficientes y, por el otro, ramas antiguas y rezagadas, era tan tajante que se trasladaba incluso a los aumentos salariales de los obreros insertos en uno u otro ramo: mientras que a los obreros empleados en las industrias textiles y alimentarias le correspondían incrementos salariales inferiores a la media industrial –370 % y 420 %–, los trabajadores ocupados en los rubros más dinámicos del tejido manufacturero gozaban de incrementos sustancialmente mayores –producción de papel y cartón (500 %), maquinarias y vehículos (536 %), máquinas y aparatos eléctricos (633 %), productos químicos (658 %), caucho (658 %) y petróleo (880 %)- (Rofman y Romero, 1997).

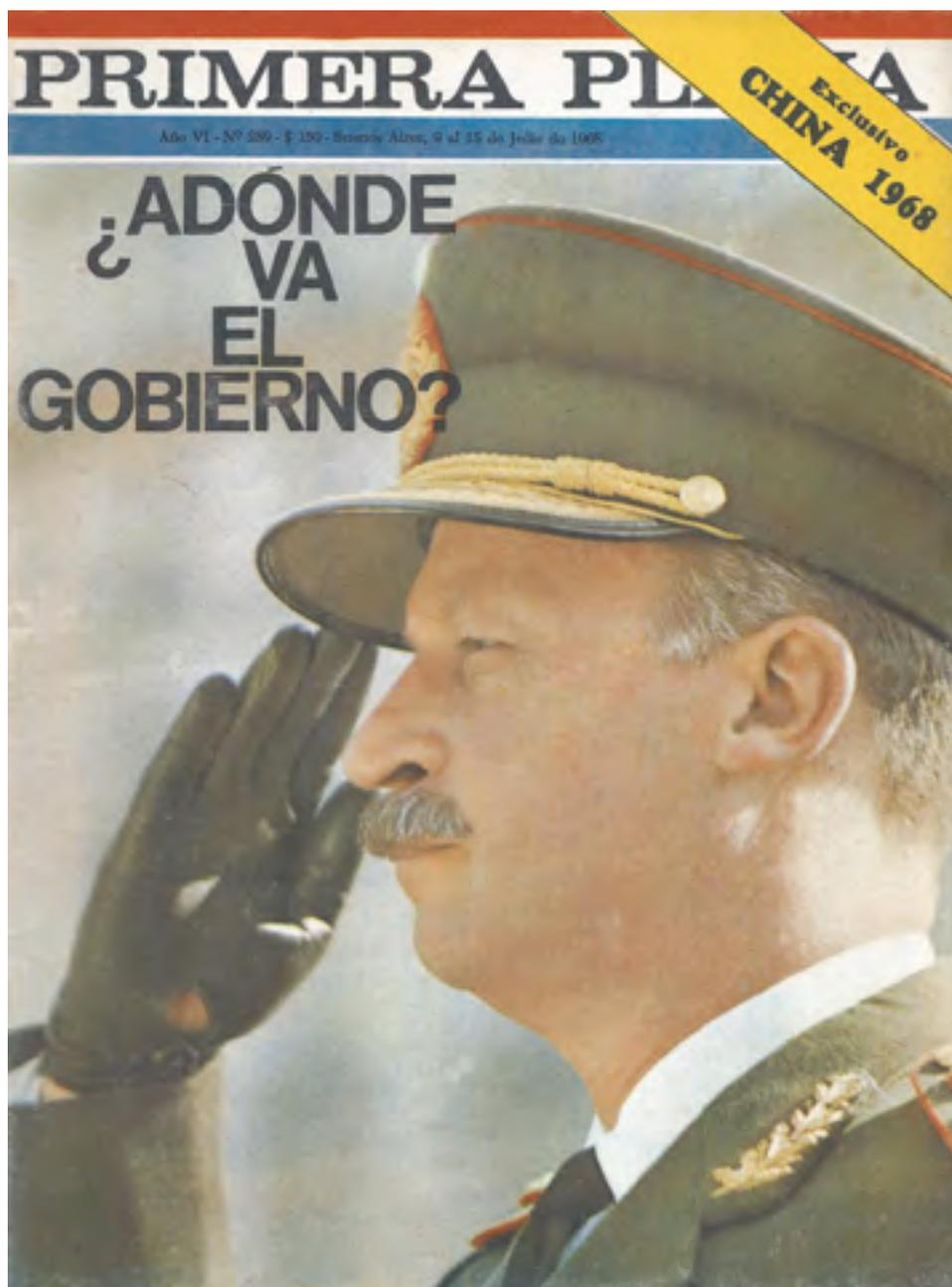


Figura nº 25. Portada de la publicación *Primera Plana* referida al gobierno del general Juan Carlos Onganía, 9 de julio de 1968. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

Cuanto más moderna, dinámica, concentrada e intensiva en capital era una rama industrial, más probable resultaba que fuera controlada por corporaciones transnacionales. Las cien firmas más importantes controlaban el 28,7 % de la producción industrial. De las 25 primeras empresas del país en ventas, 9 eran

extranjeras en 1957, cifra que en 1966 se elevó a 17. Durante el período 1957-1963, las empresas extranjeras se apropiaron del 36 % de las ventas y del 25 % de la producción, participación que alcanzaba el 32,4 % para las ramas industriales concentradas y al 52,9 % en el caso de los sectores oligopólicos (CONADE, 1971). La participación del capital foráneo era abrumadora en sectores como la fabricación de productos electrónicos (70 %), neumáticos (85 %), automotores (97 %) y tractores e hilados y fibras sintéticas (100 %) (Ferrer, 2004). La extranjerización del tejido industrial no impidió que el Estado nacional redoblara su presencia en el sector a través de la creación de nuevas empresas públicas en el sector siderúrgico (SOMISA) y minero-fabril (Sierra Grande).

Industrias extranjeras

La afluencia de industrias extranjeras consolidó e intensificó el proceso de sustitución de importaciones, especialmente en rubros como la metal-mecánica, la producción de máquinas-herramienta y la automotriz, que no sólo desarrolló el ensamblaje sino también la elaboración de componentes locales. Como resultado, hacia 1970 se logró sustituir más del 70 % de las compras de bienes manufactureros al exterior, con niveles de autoabastecimiento situados en el orden de casi el 100 % para bienes de consumo durable y automóviles, lo cual determinó que el subperíodo 1960-1975 fuera la fase de mayor crecimiento interanual (4,4 %) del producto bruto industrial (Ferrer, 2004). Sin embargo, el proceso suplantó la dependencia de las importaciones por otros lazos de subordinación más sutiles pero no menos efectivos y lucrativos. Si bien al principio la radicación de empresas transnacionales generó un efecto positivo sobre la balanza de pagos argentina, luego esto se neutralizó primero y se revirtió después debido a la remisión de utilidades a sus casas matrices, la dependencia tecnológico-industrial, plasmada en la importación de insumos y el pago de regalías (Rofman y Romero, 1997). Paralelamente, la industria 'argentina' continuó dependiendo de la importación de bienes de capital y, en menor medida, combustibles, quedando limitada a un ya prácticamente saturado mercado interno, dado que todos los intentos por exportar a Estados Unidos fracasaron sistemáticamente al chocar contra las barreras arancelarias dispuestas por este país.

Mayor 'eficiencia' en los procesos productivos

Otro rasgo típico de la fase fue la reestructuración de la relación tecnología - capital / fuerza de trabajo, que se orientó hacia una mayor 'eficiencia' en los procesos productivos, con el consiguiente desplazamiento de asalariados. La racionalización de la producción, la difusión de la Organización Científica del Trabajo (OCT) y la llegada de las complejas y automatizadas cadenas de montaje fordistas dieron lugar a un hecho hasta entonces inédito en la breve historia industrial argentina: la ruptura entre la evolución del producto manufacturero y la dotación de fuerza laboral del sector. Rompiendo con la tendencia heredada del subperíodo anterior, donde cada episodio de crecimiento industrial era acompañado por una mayor demanda laboral, entre los Censos Industriales de 1954 y 1964 el número de los asalariados del sector se redujo casi un 8 % –pasó de 1.055.469 a 973.341 obreros–, pese a que en idéntico lapso el producto bruto industrial aumentó nada menos que un 64 % (Rofman y Romero, 1997). Por añadidura, fueron muy pocos los años en los que se pudieron realizar convenios colectivos de trabajo, razón por la cual los salarios quedaron rápidamente desactualizados, indexándose en función de inflación pasada (Neffa, 1998). Estas fisuras en la alianza histórica forjada entre las masas populares y la burguesía industrial, combinadas asimismo con la inflación, el deterioro de los salarios reales y la relativa declinación de la participación de los asalariados en el ingreso a menos del 40 %, dieron lugar a una notable intensificación de la lucha obrera que fue reiteradamente reprimida por el ejército nacional, cada vez más inclinado a la modernización y el autoritarismo (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).

Superponiendo nuevas actividades a las funciones legadas por el pasado, la división territorial del trabajo se reorganizó tanto en las áreas metropolitanas como en el interior del país. Las principales áreas receptoras de los flujos de inversión extranjera fueron, en orden de importancia, Buenos Aires, Córdoba, Capital Fede-



Figura nº 26. Portada de la publicación *Así* referida al Cordobazo, 10 de junio de 1969.

Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

ral, Santa Fe y Chubut. Sólo la provincia de Buenos Aires concentraba casi la mitad, mientras que cuatro quintas partes de los capitales absorbidos por el Centro - Litoral y la Patagonia correspondían a las ramas pesadas y semipesadas y productos intermedios –energía, química y petroquímica, siderurgia, automotriz, etc.–. Debido a los polos de Bahía Blanca, La Plata y Campana, los sectores de la química y la petroquímica representaban alrededor del 40 % de la IED arribada a la provincia de Buenos Aires, porcentaje que era aún mayor en Chubut y Santa Fe (80%). En Córdoba, en cambio, se destacaba la industria automotriz, que representaba el 80 %. Otros casos dignos de mencionar eran el auge de la industria electrónica en Tucumán y de la industria textil en la Patagonia, no obstante lo cual fueron escasas excepciones en un marco en el que la industria se desarrolló integralmente sólo en el Gran Buenos Aires y la región pampeana. Cabe señalar que durante esta fase el Gran Buenos Aires concentró más de la mitad de la ocupación total, el 38,4 % de los establecimientos industriales, el 56 % de la producción manufacturera, el 53 % del empleo del ramo y el 60 % de la masa salarial, mientras que –independientemente de sus nuevas funciones industriales– la pampa húmeda preservó su ya histórica vocación agropecuaria, acaparando el 70 % de la ganadería vacuna y el 90 % del cultivo de cereales (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).



Figura nº 27. Publicidad orientada al consumo de yerba mate, 1970. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

En el resto del país, la presencia puntual de la industria coexistía con el auge de las economías regionales extrapampeanas de origen agropecuario y extractivo, como el algodón en Chaco, Corrientes, Formosa, Santiago del Estero y Santa Fe, la yerba-mate y el té en Misiones y Corrientes, la caña de azúcar en Tucumán, Salta y Jujuy, el tabaco en Salta, Jujuy, Tucumán y Misiones, la fruticultura en Neuquén y Río Negro, la vitivinicultura en Mendoza y San Juan, la ganadería ovina en Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, la minería metalífera en Jujuy, Río Negro y San Juan y la explotación hidrocarburífera en Salta y la Patagonia.

Si bien el esquema regulador iniciado durante la fase previa continuó durante el subperíodo desarrollista, los controles estatales fueron más laxos y favorecieron a los agentes más concentrados de los respectivos circuitos productivos, especialmente a la gran agroindustria. Paralelamente, el Estado nacional promovió la liquidación parcial de algunas economías regionales consideradas ineficientes, como el Tucumán azucarero y el Chaco algodonero. Sin perjuicio de la persistencia de 'bolsones' precapitalistas (Neffa, 1998), la difusión del sistema capitalista en el interior del país trajo aparejada la desestructuración del campesinado: fenómenos como la monetarización del intercambio, la mayor gravitación del salario en la reproducción social, el debilitamiento del trueque, la difusión del comercio, la penetración de pautas externas de consumo y la combinación formas pretéritas –reclutamiento laboral mediante el uso de la fuerza pública– y modernas –endeudamiento– de coacción obraron de forma tal que acabaron desarticulando a las comunidades locales.

El principal mercado para los productos de las economías extrapampeanas era el Gran Buenos Aires, que, a cambio, las proveía de manufacturas, reproduciendo así, en el plano interno, el esquema centro - periferia vigente en el mercado mundial. En numerosas provincias, como Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, San Juan, San Luis, Formosa y, en menor medida, Entre Ríos, Chaco, Corrientes y La Pampa, la debilidad de la respectiva matriz productiva quedaba evidenciada por el hecho de que el sector terciario explicaba alrededor de la mitad o más de su producto interno, lo cual no hacía más que reflejar la decisiva importancia del empleo público como factor de absorción de fuerza de trabajo (Ferrer, 2004). Por añadidura, la brecha entre las áreas metropolitanas y el interior se ampliaba sin cesar: el Gran Buenos Aires acaparaba el 70 % del ingreso nacional, mientras que provincias como Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, San Luis, Entre Ríos y Corrientes representaban, por el contrario, apenas el 4 % del PBI, contando en 1968 con un ingreso per cápita un 60 % inferior a la media general argentina. Excluyendo del análisis a las provincias petroleras para evitar distorsiones en la estimación, en 1953 el ingreso per cápita de Capital Federal era 4,7 veces más grande que el de la provincia con menor participación relativa en el conjunto (Catamarca), mientras que, en 1968, la brecha entre la principal ciudad del país y la jurisdicción menos favorecida –en este caso, Santiago del Estero– ya era del 6,7 a 1 (Rofman y Romero, 1997).

Agudización de desigualdades regionales

Con la agudización de las desigualdades regionales, las migraciones internas continuaron. La condición receptora de población del Gran Buenos Aires, Mendoza y el sur patagónico se consolidó como una tendencia propia del período: entre 1947 y 1960, el conurbano bonaerense recibió más de dos millones de personas, absorbiendo así el 49,7 % de los flujos migratorios, en su mayoría provenientes de Entre Ríos, Tucumán, Corrientes, Santiago del Estero, Santa Fe, Catamarca, La Pampa, San Luis y La Rioja. Si la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires concentraban el 72,9 % de esos contingentes demográficos, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Santiago del Estero eran responsables del 49,2 % de las expulsiones (Lattes y Recchini de Lattes, 1969). Con tasas de crecimiento migratorio anual muy elevadas, Tierra del Fuego (25,5 por mil) y Santa Cruz (27,2 por mil) se convirtieron entre 1960 y 1970 en las nuevas áreas receptoras de población (Velázquez, 2001). Castigado por la pobreza y la miseria, el norte argentino desempeñaba así una función primordial: proveer de fuerza de trabajo con bajo costo de reproducción a las industrias concentradas en las áreas moder-

nizadas. De hecho, provincias como Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Tucumán, La Rioja y Santiago del Estero exhibieron durante esta fase tasas negativas de crecimiento migratorio superiores al 15 por mil, a tal punto que durante la década de 1960 entre el 80 % y el 100 % del crecimiento vegetativo total de Catamarca, Chaco, Santiago del Estero y Tucumán se desplazó hacia las grandes urbes pampeanas (Rofman y Romero, 1997). En el noroeste, sólo Salta y Jujuy mostraban un comportamiento demográfico ligeramente positivo. El fenómeno de las migraciones explica la reducción del peso demográfico relativo de las provincias de Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero, San Luis, Entre Ríos y Corrientes, que en su conjunto dejaron de acaparar el 14 % de la población argentina en 1947 para representar sólo el 10 % en 1970.



Figura nº 28. Publicidad sobre la inauguración del complejo Lugano, 1971. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

El proceso de urbanización se intensificó, llevando la proporción de población argentina residente en ciudades al 72 % en 1960; para 1970, el 79 % de los casi 26 millones de habitantes era urbano. Si bien los efectos de concentración espacial propios del modelo agroexportador seguirían vigentes en el sistema urbano

Proceso de urbanización

argentino durante el siguiente medio siglo debido en parte al principio de inercia característico de estos procesos, los rasgos de la industrialización sustitutiva de importaciones continuarían reforzando esta tendencia. Como resultado, la macrocefalia de la red urbana se acentuó a tal punto que la relación de primacía entre el Gran Buenos Aires y la segunda ciudad del país se tornó superior a 10 a 1 (Velázquez, 2001), en un contexto donde dicha aglomeración metropolitana pasó a concentrar el 35,7% de la población nacional y el 54% de la población de las provincias de la región pampeana. La condición receptora del Gran Buenos Aires era retroalimentada por la política financiera del Estado nacional, dado que esta región recibió en 1965 el 53,3% de los préstamos hipotecarios, concentrando además el 74% de los créditos industriales en 1972 (Rofman y Romero, 1997). Siguiendo ese patrón espacial, las conurbaciones de Rosario, Córdoba, La Plata, Mendoza, San Miguel de Tucumán, Santa Fe, Mar del Plata, Bahía Blanca y San Juan operaban como satélites de la metrópoli nacional que reproducían en el interior del país el perfil macrocefálico nacional.

Con el agotamiento de la dinámica de acumulación del capital basada en la producción manufacturera y el mercado interno, la fase desarrollista en particular y el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones en general culminarían de la misma forma en que habían comenzado: con un golpe de Estado –el último y más sangriento de la historia argentina– que, poniendo nuevamente en control del aparato político a las fuerzas armadas, inauguraría una nueva era –la de la (todavía en curso actualmente) modernización excluyente–, signada en gran medida por el predominio del capital financiero, el auge del neoliberalismo y la regresividad social.

CAPITAL FINANCIERO,
REPRIMARIZACIÓN/
EXTRANJERIZACIÓN DE
LA MATRIZ PRODUCTIVA
Y REGRESIVIDAD SOCIAL:
LA MODERNIZACIÓN
EXCLUYENTE (1976-...)

De la dictadura militar a la restauración democrática: especulación financiera, desindustrialización, endeudamiento y regresividad social (1976-1989)

Década de 1970

La década de 1970 marcó el fin del llamado ‘período dorado’ de la economía internacional de posguerra. Otrora ininterrumpido, el crecimiento económico mundial se desaceleró primero y se estancó después –de hecho, la tasa de aumento del PBI de los países centrales se redujo del 6% al 3%–, la formación de capital fijo declinó, la productividad laboral cayó y la tasa de ganancia capitalista descendió (Ferrer, 2004). La crisis internacional del petróleo, que comenzó en 1973 debido a una represalia de los países árabes de la OPEP por la intervención estadounidense proisraelí en los conflictos de Medio Oriente y alcanzó finalmente su clímax en 1980 con la guerra entre Irán e Irak, llevó el barril de crudo de 3 a 42 dólares, lo cual generó agudas repercusiones en la economía mundial, tales como el aumento paralelo del desempleo y la inflación, el creciente endeudamiento de los países centrales, la búsqueda de nuevos polos de acumulación y la competencia entre las principales potencias mundiales, con la consiguiente consolidación de la llamada ‘tríada’ –Estados Unidos, Europa y Japón– (Silveira, 1999). Los cambios en la política cambiaria estadounidense consolidaron al dólar como mayor activo de reserva de los bancos centrales y moneda principal para las transacciones financieras y comercio internacional, decretaron el fin del sistema del Bretton Woods y reconvirtieron a sus principales organismos –Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)– en promotores de la desregulación de los mercados (Ferrer, 2004). Inspirada en la teoría económica neoclásica y, particularmente, en los presupuestos de la escuela monetarista de Chicago, la oleada neoliberal / neoconservadora iniciada en 1979 en Inglaterra y Estados Unidos buscó liberar a los mercados internacionales de la ‘represión financiera’ desmantelando el sistema de protecciones, restricciones e intervención estatal (Cibils y Allami, 2010), decretando el agotamiento del régimen fordista de acumulación y cuestionando la viabilidad del Estado de Bienestar (Rosanvallón, 1995).

Crisis del petróleo

Naturalmente, la insistencia en la desregulación financiera internacional y local obedecía en gran medida a la crisis del petróleo. El flujo de los llamados ‘petrodólares’ fue capturado en su mayor parte por los polos financieros de los países

centrales, en un contexto donde los vendedores internacionales de hidrocarburos se mostraban incapaces de invertir ese excedente de manera inmediata y productiva (Rofman y Romero, 1997). Dado que el exceso de liquidez –y de capital ficticio– amenazaba con generar una nueva crisis de hiperacumulación que potencialmente podía acarrear una devaluación masiva del capital a escala mundial (Harvey, 2004), la solución ensayada por las potencias imperialistas fue que los países del Tercer Mundo se endeudaran a gran escala para así absorber el dinero que sobraba en el sistema (Silveira, 1999). Para ello, la banca internacional otorgó créditos a los países subdesarrollados a bajísimas o nulas tasas de interés, lo cual permitió al capital revalorizarse y penetrar en los mercados financieros de la periferia. Como resultado, la circulación se tornó más importante que la producción propiamente dicha, el capital financiero se internacionalizó a través de la expansión de las redes bancarias estadounidenses y japonesas a escala mundial (Cohen, 1981; Andreff y Pastre, 1981; Schachar, 1983) y se desarrollaron soportes materiales más eficaces para los flujos de información y dinero (Santos y Silveira, 2001). La valorización financiera forjó un nuevo orden global, basado en un ‘gobierno mundial’ integrado por los Estados de las grandes potencias, las corporaciones transnacionales, la banca internacional y los organismos multilaterales de crédito (Santos, 1994; Silveira, 1999).

La crisis internacional encontró a la Argentina en una situación políticamente inestable y económicamente frágil, donde el tercer gobierno peronista estaba atravesado por la crisis institucional, la violencia política, un déficit fiscal equivalente al 13 % del PBI, una inflación del 600 % anual, una sostenida recesión económica y una recaudación tributaria que apenas lograba cubrir el 20 % del gasto público (Ferrer, 2004). A pesar de la intención inicial –en parte concretada– de aumentar la participación de los asalariados en el ingreso nacional, la política económica derivó en un plan de estabilización y ajuste de sesgo antipopular –el llamado ‘Rodrigazo’ de 1975– que dispuso una devaluación del 160 % y aumento de las tarifas de transporte y del precio del combustible del 75 % y el 181 %, respectivamente. No obstante, fue el derrocamiento en 1976 del gobierno constitucional a manos de un golpe de Estado comandado por la cúpula de las fuerzas armadas el evento que acabó por destruir la alianza entre los sectores populares y la pequeña y mediana burguesía industrial nacional y precipitar la ruptura del ‘contrato social’ que comprometía la rentabilidad del capital con el pleno empleo, el consumo doméstico con la distribución progresiva del ingreso y el bienestar de las masas populares con la intervención estatal (Basualdo, 1987; 2001).

Diferenciándose de las interrupciones del orden democrático desarrolladas en las décadas de 1950 y 1960, la última dictadura militar se propuso explícitamente ‘refundar’ el país y remover las bases del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, en el marco de un golpe de Estado que no estaba dirigido contra un gobierno en particular, sino más bien contra todo el proceso iniciado en los años treinta (Azpiazu y Notcheff, 1994; Mancebo, 1995). Para ello, el nuevo régimen asumió que el país no estaba constituido por los 30 millones de argentinos que lo habitaban, sino tan sólo por quienes ejercían el poder económico y *de facto* (Ferrer, 2004), apuntando en ese contexto a decretar la inviabilidad del modelo de industrialización mercado-internista, forjar una dinámica de acumulación del capital independiente del consumo de los asalariados e inaugurar un período duradero de apertura económica al capital extranjero (Basualdo, 1987; 2001; Mancebo, 1995; Silveira, 1999). En ese marco, el Estado abandonó las estrategias populistas y desarrollistas del pasado para suplantadas por políticas de corte subsidiario y monetarista claramente alineadas con el paradigma neoliberal. El gobierno militar diagnosticó que el déficit fiscal era el principal problema macroeconómico, razón por la cual sus primeras medidas incluyeron un acuerdo con el FMI para la unificación y la liberalización del mercado de cambios, una devaluación que favoreció al sector agropecuario exportador, un nuevo aumento de tarifas de servicios públicos y un incremento de la presión tributaria sobre los sectores no propietarios de



Figura nº 29. Tapa del diario *Clarín* sobre el golpe de Estado, 24 de marzo de 1976. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

Situación en la Argentina

Golpe de Estado de 1976

capital. Sin embargo, el gasto público aumentó notablemente, aunque su composición cambió debido a los fuertes recortes en las partidas para salud, educación y personal y los significativos aumentos en la compra de armamento.

Figura nº 30. Publicidad sobre la llegada al país del Banco de Intercambio Regional (BIR), 1979. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

AHORA PUEDEN RENDIR

El país necesita dólares para financiar las importaciones y exportaciones que requiere su desarrollo. Y usted, mientras tanto, no ha logrado ninguna rentabilidad con los dólares que estuvo almacenando pacientemente, o con aquellos que tiene colocados en el exterior a un interés menor al que nosotros le ofrecemos.

El Banco de Intercambio Regional le propone que se suma a nuestros 300.000 clientes que apoyan con sus inversiones la recuperación de la economía argentina.

Para ser el primero en la primera sucursal de la banca privada argentina en los Estados Unidos de América donde podrá realizar, por nuestro intermedio, toda clase de operaciones en el mercado financiero más poderoso del mundo.

Cuentas corrientes, caja de ahorros y depósitos a plazo fijo en dólares estadounidenses; transferencias, órdenes de pago; cobranza de cheques, y toda la operatoria vinculada con el negocio de importación y exportación.

Los trámites para iniciar sus operaciones con la sucursal del BIR en Nueva York se pueden realizar en cualesquiera de nuestras 100 casas distribuidas en todo el territorio argentino y en el exterior.

Recién entonces sus dólares comenzarán a rendir verdaderos beneficios. A usted y al país.

BIR Como siempre, su mejor inversión está en el BIR.
BANCO DE INTERCAMBIO REGIONAL
 Banco nacional privado fundado en 1888 - 100 casas
 Oficinas de representación en Washington, Nueva York y París.
 Y una amplia red de corresponsales en todo el mundo.

Sucursal en Nueva York: 440 Park Avenue.
 Teléfono (212) 880 2400 Telex 628218

Nueva política económica

No obstante los continuos rebrotes inflacionarios, el gobierno *de facto* eliminó las políticas de control de precios hasta entonces vigentes e implementó medidas ortodoxas tales como la eliminación de los precios-sostén y de los precios máximos, la supresión de regulaciones y subsidios al comercio exterior y la reducción de los derechos de exportación. Buscando ejecutar una transferencia de ingresos desde los asalariados hacia el capital, la política de liberalización de precios fue acompañada por el congelamiento salarial –de hecho, los salarios se fijaron por decreto a lo largo de toda la fase–, la intervención de la CGT y la prohibición de huelgas (Ferrer, 2004). También durante la última dictadura se aceleró el descenso relativo de la población asalariada, particularmente en el sector industrial, cuya plantilla laboral mermó un 40 % entre 1976 y 1982 (Neffa, 1998). En contraste, aumentó el empleo en el sector de servicios y el número de trabajadores por cuenta propia, los cuales llegaron a representar el 22 % de la PEA (Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004).

La nueva política económica combinó el relativo aumento del desempleo con la mayor explotación laboral y el deterioro del poder adquisitivo de la población. A lo largo de la dictadura, el empleo estable se redujo un 14 %, las horas trabajadas aumentaron un 30 % y el salario real retrocedió –de acuerdo a distintas fuentes y metodologías de cálculo– entre el 36 % y el 74 % –de hecho, sólo en 1976 cayó un 32,7%–. Para mitigar esta última mengua, la dictadura impulsó una política compensadora para el empleo basada en la obra pública, los programas de vivienda, la incorporación de nuevos asalariados a la administración pública provincial y municipal y el desarrollo de prácticas de clientelismo, buscando así evitar situaciones conflictivas que tensaran la cuestión social. Sin embargo, la expulsión constante de asalariados fue un fenómeno constante de la fase, a un ritmo incluso mayor al de la caída de la producción (Ferrer, 2004; Rofman y Romero, 1997; Basualdo, 2001). Otro rasgo destacable fue la terciarización de la producción y del empleo, la difusión de las relaciones de subcontratación, el deterioro de las condiciones de trabajo, la institucionalización de las horas extraordinarias y la transitoriedad e inestabilidad de los empleos (Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004). Paralelamente, la estructura tributaria se tornó cada vez más regresiva, dado que la mayor parte de la recaudación pasó a depender de los impuestos a la producción y al consumo popular, mientras que los gravámenes a las ganancias y al capital disminuyeron paulatinamente. El resultado fue una compulsiva transferencia de recursos desde los asalariados hacia la cúpula empresarial concentrada que, entre 1976 y 1980, superó los 52.000 millones de dólares (Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004). Como consecuencia, aumentó la regresividad en la distribución del ingreso, tal como lo demuestran la reducción de la participación de los asalariados en el PBI del 45 % al 26 % –descenso que, considerando los aportes de las leyes sociales y las cargas patronales, fue del 53 % al 34 %– y el aumento del peso relativo de los sectores de mayor poder adquisitivo –del 28 % al 35 %– (Ferrer, 2004; Rofman, y Romero, 1997; Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004).

Párrafo aparte requiere la reforma financiera de 1977, que desplazó el eje de la acumulación desde la producción industrial hacia la especulación. So pretexto de instaurar un supuesto ‘círculo virtuoso’ de ahorro, inversión, crecimiento, empleo y desarrollo económico, se pasó de un esquema basado en tasas de interés reales negativas a otro que, sostenido en tasas reales positivas, implicaba la liberalización del mercado financiero, la descentralización de los depósitos y el crédito, el otorgamiento al Banco Central de mayor autonomía para el manejo de las variables monetarias y crediticias, el establecimiento de un régimen de seguros de cambio, la regulación del dinero mínimo en los bancos, la liberalización de las condiciones para la apertura de entidades financieras y filiales y la creación de la Cuenta de Regulación Monetaria administrada por el Banco Central por cuenta del gobierno nacional (Cibils y Allami, 2010). Buscando unificar la política monetaria y financiera respecto del control de la inflación, el gobierno militar implementó la denominada ‘tablita cambiaria’, un régimen de devaluaciones programadas, graduales y conocidas (*crawling peg*) del 5,23 % mensual que teóricamente permitiría alcanzar un tipo de cambio fijo en 1981, bajo el supuesto de que los precios internos acabarían convergiendo con los externos. Como resultado, los operadores financieros pasaron a poder estimar con exactitud los beneficios de sus inversiones, pues al prefijarse los valores de transacción de la moneda extranjera era posible calcular el costo de entrada y salida del mercado con suficiente anticipación (Rofman y Romero, 1997) y así desarrollar prácticas especulativas que aprovechaban el diferencial entre la tasa de interés interna y externa.

Bajo ese esquema, los capitales especulativos ingresaban al país en dólares, compraban pesos, colocaban sus inversiones a tasas de interés superiores a la inflación –y mucho mayores a la depreciación monetaria–, lo cual poco tiempo después –devaluación mediante– les permitía volver a comprar muchos más dólares y fugarlos al exterior. Esta suerte de ‘bicicleta financiera’, como vulgarmente se la dio en llamar, forjó un modelo de importación de deuda y expor-

Reforma financiera de 1977

Régimen de valorización financiera

tación de capitales (Ferrer, 2004) que permitió a los especuladores internacionales invertir sus excedentes de liquidez en el mercado doméstico y obtener rendimientos muy elevados. Así, la política económica de la dictadura operó como un subsidio directo al sector financiero que catapultó a éste a una posición hegemónica de privilegio en términos de absorción y distribución de recursos (Cibils y Allami, 2010).

Combinadas, la reforma financiera y la ‘tablita cambiaria’ fueron los pilares del régimen de valorización financiera impuesto por la dictadura. El crecimiento del número de bancos comerciales –de 119 en 1977 a 213 en 1980– y el cierre masivo de entidades financieras –de 723 a 469– (Cibils y Allami, 2010) fue paralelo a la fuga de capitales, sostenida por el gobierno con reservas del Banco Central y, sobre todo, con la toma de deuda en el exterior, en un contexto donde la enorme liquidez internacional y la predilección de los mercados de capitales por los regímenes militares permitieron al Estado obtener financiamiento con facilidad. Sin embargo, esta estrategia no hacía más que financiar y alimentar la fuga de capitales, dado que la salida de divisas representaba más del 60% de los nuevos empréstitos contraídos. Sólo durante el trienio 1980-1982 dicha fuga sumó más de 20.000 millones de dólares –alcanzando los 35.000 millones anuales en 1983–, y para contenerla el gobierno debió abandonar la ‘tablita cambiaria’, devaluar masivamente –el dólar subió de 2.450 a 11.800 pesos– y elevar la tasa de interés al 300%, una vez que los beneficiarios de la política financiera ya estaban a salvo (Basualdo, 2001; Ferrer, 2004). A lo largo de la fase, el índice de precios al consumidor aumentó nada menos que un 92.206%, la cotización del dólar en pesos un 635%, y la inflación en dólares, un 1.151%.

La combinación del atraso cambiario y una tasa de interés real que, en 1981, fue del 29,4% –muy por encima de la rentabilidad industrial, generando un costo absolutamente insoportable para cualquier receptor de un crédito bancario (Rofman y Romero, 1997)– fomentó las importaciones, ejecutó una redistribución del ingreso desde los asalariados y la industria nacional hacia el sector financiero y generó recesión: hacia el final de la fase el PBI per cápita era un 20% inferior al de 1975 (Ferrer, 2004), dejando como saldo los cierres masivos de fábricas y los, cada vez más frecuentes, despidos y ejecuciones hipotecarias. Basta señalar que, en apenas tres años (1980-1982), el producto bruto industrial se desplomó casi un 25% (Basualdo, 2001). Incapaces de incorporarse a los circuitos financieros internacionales, las pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales fueron sofocadas por los costos bancarios (Manzanal y Rofman, 1989), que así cerraban una trampa mortal sobre la industria nacional.

Desindustrialización de la matriz productiva

La reforma financiera y la ‘tablita cambiaria’ no fueron las únicas responsables por la desindustrialización de la matriz productiva. Otro factor de indudable gravitación fue la política de apertura importadora, que redujo drásticamente los niveles de protección aduanera, llevando los aranceles de importación desde alícuotas que, en ciertos casos, eran varias veces superiores al valor del producto a techos máximos del 40%. En promedio, la caída de la protección fue superior a 40 puntos, y hacia finales de la fase el cociente de apertura de la industria nacional ya rondaba el 17,5% (Neffa, 1998). La dictadura también implementó reducciones temporarias de aranceles para disciplinar al empresariado nacional y desgravó las importaciones de bienes de capital, bajo el proyecto de diseñar un conjunto de industrias competitivas con tecnología de punta con producción sofisticada que operaría como complemento de las industrias de países centrales. El resultado fue el rápido crecimiento de las importaciones –pasaron de 4.000 millones en 1975 a 10.000 millones de dólares en 1980–, la acumulación de un creciente déficit comercial –3.000 millones de dólares– y el declive y la desarticulación generalizada de la industria, caracterizados por el quiebre de las cadenas de proveedores, la reducción del número de establecimientos manufactureros, la caída del personal ocupado y la pérdida de las ramas de química fina y bienes de capital (Neffa, 1998; Ferrer, 2004). Este proceso afectó en mayor medida a las

ciudades más grandes (Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba, sobre todo), dado que contaban con mayor número de establecimientos industriales.

Por añadidura, la dictadura fomentó la inversión extranjera directa (IED) y flexibilizó el trato con las empresas foráneas, otorgando igualdad de derechos al capital transnacional respecto del nacional, incluyendo a las matrices de firmas instaladas en Argentina. A raíz de estas políticas, las remesas de las filiales de empresas transnacionales a sus casas matrices en concepto de ganancias, importación de piezas y maquinarias y pago de deudas financieras, patentes y regalías crecieron vertiginosamente, del mismo en que lo hizo la libre importación de bienes de capital e insumos, que a lo largo del subperíodo implicó una sangría de casi dos billones de dólares (Basualdo, 1987).

Si bien el modelo fomentó la desindustrialización del aparato productivo, esta etapa no puede ser considerada como globalmente 'antiindustrial', dado que parte de la expansión de las nuevas fracciones dominantes se produjo dentro de algunos sectores manufactureros puntualmente beneficiados por la política económica de la dictadura (Lemoine, 1987; Mancebo, 1995). Tal fue el caso de ramas industriales intensivas en capital como los electrodomésticos, la siderurgia, la química básica, el aluminio, la petroquímica, los aceites y grasas vegetales, la celulosa y el cemento. Por añadidura, las grandes empresas quedaron exentas del pago del –recientemente implementado– Impuesto al Valor Agregado (IVA), otorgándoseles paralelamente beneficios fiscales y financieros; asimismo, se desarticulaban las barreras aduaneras que restringían la importación de bienes de capital y equipo y se dispuso la libre transferencia de utilidades desde las filiales de transnacionales radicadas en el país hacia sus casas matrices en el exterior.

El resultado fue el surgimiento de un nuevo bloque de poder integrado por un heterogéneo conjunto de grupos económicos, algunos de ellos formados en el pasado y otros más recientes, todos los cuales se expandieron bajo la protección estatal (Mancebo, 1995). Con intereses en el sector financiero (bancos, compañías financieras, seguros), inmobiliario, infraestructura y transporte, industrial (electrónica, automotriz, petroquímica, etc.) y primario-extractivo (hidrocarburos), los nuevos grupos económicos nacionales diversificados –Macri, Pérez Companc, Bemberg, Astra, Bidas, Arcor, Roggio, Techint, Bunge & Born, Fortabat, Braun Menéndez, Garovaglio y Zorraquín, etc.– prosperaron gracias a la especulación financiera, sus contratos de extracción e ingeniería petrolera con el Estado, las llamadas 'exportaciones no tradicionales' –vinculadas básicamente a *commodities* (hierro y acero, aluminio, celulosa, cemento, productos petroquímicos y agroindustriales, etc.)– y el establecimiento de alianzas estratégicas con el capital extranjero, que les permitía incorporar sendas tecnologías 'llave en mano' provenientes del exterior.

Este proceso estuvo íntimamente asociado con la agudización de la concentración, centralización y transnacionalización del capital, proceso fomentado por la Ley de Inversiones Externas sancionada durante la dictadura. Como resultado, sólo los grandes conglomerados domésticos concentraban el 17% de las ventas industriales, cifra que se elevaba al 67,3% si se incluía en el cálculo a las empresas transnacionales radicadas en el país (Rofman y Romero, 1997). Hacia 1980, el 63,2% de la producción industrial estaba en manos de un puñado de grupos domésticos y extranjeros, desplazando en varias ramas a las empresas nacionales independientes (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1987). Ese proceso fue alentado por el Estado nacional, quien continuaba cediendo terreno ante al capital al reprivatizar unas 120 empresas, la mayoría de las cuales había sido estatizada entre 1967 y 1973 a través de regímenes de rehabilitación industrial (Gerber y Yanes, 1990).

Pese a la crisis industrial, el gobierno militar alentó además la expansión de ciertas ramas manufactureras más allá de los confines del Gran Buenos Aires y la pampa húmeda. Corroborando que las funciones de la división internacional y territorial del trabajo no se instalan ignorando las características jurídicas de los lugares, sino por su intermedio, algunas actividades fueron escogidas por la acción fiscal para promover la llegada de capitales hegemónicos a través de la protección explí-

Inversión extranjera directa

Nuevo sector de poder



Figura n° 31. Portada de la publicación *Participar* dedicada al ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz, en su edición n° 11 de 1980. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

Regímenes de promoción industrial

cita del Estado a los agentes pioneros (Silveira, 1999). Tal fue el caso de la aplicación de los regímenes de promoción industrial en Tierra del Fuego –electrónica y petroquímica–, San Luis –siderurgia y metal-mecánica–, San Juan –química–, Catamarca –electrodomésticos, textil– y La Rioja –textil, plásticos– (Ciccolella, 1988). En todo momento el esfuerzo estatal estuvo dirigido a propiciar ‘estrategias subsidiadas de acumulación del capital’ (Gerber y Yanes, 1990) basadas en diversos privilegios –exención del IVA sobre la compra de insumos y las ventas de los bienes finales producidos, arancel 0% para la importación de insumos, medios de producción, bienes intermedios y bienes finales, exención del pago de tributos nacionales, eliminación de restricciones al movimiento y transferencia de capitales y divisas, otorgamiento de créditos ‘blandos’, construcción estatal de infraestructura, acceso gratuito a tierras con bajo costo fiscal, exención del pago de derechos, tasas y contribuciones para bienes de capital e insumos industriales importados, implementación de sistemas de reembolso a las exportaciones, etc.–. Así, varias empresas resultaron económicamente viables tan sólo por desplazar eslabones de sus circuitos productivos hacia las áreas promocionadas. El costo fiscal del régimen promocional significó un drenaje de las arcas públicas que, entre 1977 y 1986, superó la barrera de los 600 millones de dólares (Neffa, 1998).



Figura nº 32. Portada de la publicación *Somos* referida al mundial de fútbol que se disputó en Argentina, en su edición del 17 de febrero de 1978. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

Los regímenes de promoción industrial generaron cuantiosos desplazamientos de población hacia las jurisdicciones implicadas, especialmente San Luis y, muy particularmente, Tierra del Fuego, lo cual determinó que, de la población argentina que entre 1975 y 1980 cambió su lugar de residencia, dos terceras partes lo hicieran para emigrar a otra provincia (Rofman y Romero, 1997). En el plano externo, la dictadura militar desarrolló una política migratoria restrictiva para la población oriunda de países limítrofes, iniciando y promoviendo un largo y –todavía vigente– proceso de estigmatización orientado a justificar el aumento del desempleo y la inseguridad urbana.

Otra tendencia general del subperíodo fue la reprimarización de la matriz económica. La cúpula política y empresarial en el poder –en buena parte ligada a la Sociedad Rural– acariciaba la idea de retornar al modelo agroexportador, esta vez de la mano de la tardía llegada al país de la llamada ‘Revolución Verde’, la imposición de la lógica del agronegocio y sus paquetes tecnológicos (pesticidas, fertilizantes, semillas híbridas) y la articulación del sector agropecuario con la biotecnología y el capital financiero (Silveira, 1999). Fueron los tiempos de la expansión del cultivo de girasol, el inicio de la agricultura sojera, la adopción del sistema de doble cosecha y el trasplante del modelo agropecuario pampeano al noroeste y nordeste del país, debido a la coyuntura internacional favorable y al cambio del patrón de precipitaciones (Ferrer, 2004). Dado que durante la fase buena parte de las divisas necesarias para afrontar el servicio de la deuda externa se obtuvo favoreciendo las exportaciones agropecuarias pampeanas, las decisiones atadas al pago de compromisos externos acabaron postergando las ya deterioradas economías extrapampeanas, máxime en un contexto signado por la acentuada depresión de los salarios reales, la consecuente restricción del consumo interno, la eliminación de los precios-sostén y la interrupción de los programas de reforma agraria que se habían instaurado durante el tercer gobierno peronista. El resultado fue una nueva fase desarticulación de las economías regionales del interior del país que hundió en la decadencia al Chaco algodonero, al Cuyo vitivinícola y al Tucumán azucarero (Manzanal y Rofman, 1989). La excepción más notable la constituían Misiones y Corrientes, provincias donde el sector forestal ganaba renovado impulso gracias a la expansión de las plantaciones de especies exóticas, la creación de compañías estatales, la instalación de nuevos complejos celulósicos privados, los créditos fiscales y las ventajas arancelarias y financieras otorgadas por el Estado nacional. Otro hito singular fue la política nuclear del gobierno militar, cuyo indisimulado interés por la energía y por el armamento atómico fomentó el desarrollo de la minería uranífera en las provincias de Córdoba, Mendoza, Salta y Chubut.

Finalmente, otro saldo de la primera experiencia neoliberal en la Argentina fue el meteórico endeudamiento externo, un fenómeno protagonizado por el sector privado, a través de la especulación financiera, y por el sector público, por medio de la toma compulsiva de créditos para financiar el déficit fiscal y la fuga de capitales, comprar armamento, desarrollar faraónicos proyectos de infraestructura –autopistas y redes de gas natural construidas por contratistas privados–, costear el Campeonato Mundial de fútbol de 1978 y promover el endeudamiento forzado de empresas estatales (Teubal, 2011). Como resultado, la Argentina se convirtió en uno de los países más endeudados del mundo, registrando uno de los aumentos más pronunciados de América Latina en la materia, después de México (Ferrer, 2004). Si en 1973 los compromisos externos eran de 5.000 millones de dólares, en 1976 sumaban ya sumaban 8.279,5 millones, para quintuplicarse en 1983 hasta llegar a 46.005 millones de dólares, luego que el Banco Central decidiera estatizar y licuar los pasivos financieros de la cúpula empresarial –equivalentes a más del 50 % de la deuda total– (Ferrer, 2004; Rofman y Romero, 1997). En gran parte, las firmas beneficiadas eran deudores ficticios –receptores de autopréstamos– por cifras que rondaban los 10.000 millones de dólares, así como también grupos económicos que, gracias a la estatización de sus pasivos, lograron preser-

Reprimarización de la matriz económica

Endeudamiento externo

Retorno democrático

var intactos los capitales fugados al exterior (Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004; Basualdo, 2001). Como resultado, el peso de la deuda sobre el PBI pasó del 18,7% al 59,9%, mientras que la relación deuda / exportaciones se elevó a 5,8/1, en un contexto en el que los intereses pasaron a ser equivalentes al 64% de las ventas externas de bienes transables (Ferrer, 2004). Fortaleciendo su papel como herramienta de presión y subordinación, esta pesada deuda aseguraría de allí en más la irreversibilidad y profundización de las reformas estructurales.

La restauración de la democracia generó ilusiones y expectativas en la ciudadanía que no fueron respaldadas por sus efectos concretos en materia económica y social. Como bien señalan Rofman y Romero (1997), la mera vigencia de las instituciones republicanas no alcanzó para desarmar la trampa económica heredada de la dictadura y, al mismo tiempo, responder a los reclamos sociales. La crisis de la deuda mexicana, combinada con la duplicación de la tasa de interés estadounidense, se extendió a toda América Latina, dando lugar a la formulación del plan Baker, el cual impuso al gobierno argentino estrategias de ajuste estructural como requisito fundamental para acceder al refinanciamiento de sus pasivos externos. En ese contexto, los cinco años y medio que transcurrieron hasta el comienzo de la siguiente fase deben ser interpretados como la historia de la puja entre quienes querían cobrar puntual y estrictamente los intereses de la deuda externa y aquellos que intentaron vanamente reformular tal exigencia para dejar espacio a una política nacional relativamente autónoma, arbitrada por un gobierno que se debatía indeciso en la encrucijada de honrar sus compromisos externos o atender la deuda social mediante tibios intentos de retorno al Estado del Bienestar (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004). Como resultado, la restauración democrática puso fin a la experiencia neoliberal, pero la lógica y el saldo legados por esta última se agudizaron para dar paso a la llamada ‘década perdida’ de los años ochenta.

Los sectores económicos concentrados asociados con el capital financiero internacional operaron como mentores de un acuerdo con el FMI para regularizar la –ya a esas alturas impagable– deuda externa, mientras que algunos conglomerados empresarios (Pérez Companc, Techint, Siemens, Fiat, etc.), que durante la dictadura habían agigantado su poder sobre la base de una larga y pesada cadena de prebendas, defendieron las conquistas obtenidas a tal punto que capitalizaron transferencias desde el Estado por 105.000 millones de dólares –una cifra equivalente al PBI anual de la época– (Basualdo, 2001; Teubal, 2011). El nuevo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional derivó en la ejecución del denominado Plan Austral, un programa de ajuste que creó una nueva moneda, congeló los salarios y los precios de bienes y servicios, estableció mecanismos para desindexar contratos, redujo el gasto público y la tasa de interés, restringió la emisión monetaria y buscó incrementar la recaudación fiscal a través del aumento de las tarifas de los servicios públicos y el precio de los combustibles. Paralelamente, también se introdujeron controles de capitales a través de la fijación de plazos mínimos para créditos y se redujeron los plazos máximos para la liquidación de divisas provenientes de las exportaciones. El resultado fue el desarrollo de una suerte de ‘economía de guerra’ estrictamente orientada a favorecer los pagos externos, la cual derivó en una fuerte desinversión del Estado en materia de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, con la consiguiente suspensión de obras públicas, la incorporación del capital privado a ellas, los cada vez más leoninos contratos rubricados entre la petrolera estatal y los grupos económicos, la apertura parcial del mercado hidrocarburiífero al capital norteamericano a través del Plan Houston y las primeras intenciones relativamente serias de privatizar empresas estatales (Rofman y Romero, 1997; Neffa, 1998; Silveira, 1999; Ferrer, 2004). En el plano financiero, la estrategia de ‘fuga hacia delante’ llevada a cabo por el gobierno, consistente en tomar más empréstitos para cumplir con el vencimiento de los intereses de los compromisos previos, fracasó estrepitosamente, incrementando la pesada carga de la deuda externa a tal punto que acabó por obligar al país a declararse en cesación de pagos en 1984.



Figura nº 33. El presidente Raúl Alfonsín se reúne con el líder sindical Saúl Ubaldini. 1986. Fuente: Archivo General de la Nación.

El gran nivel de confrontación entre el poder económico concentrado, la presión redistributiva del sindicalismo –de hecho, sólo entre 1985 y 1989 se declararon 13 huelgas generales– y las exigencias de los acreedores jugaron un fuerte rol perturbador de la estabilidad de las relaciones económicas y sociales que derivó en la ejecución del Plan Primavera, otro programa de ajuste estructural que contó con el aval expreso del Banco Mundial y el FMI. En ese marco, la política monetaria contractiva, el retroceso económico, la necesidad de colocación de bonos de la deuda pública y las altas tasas de interés se combinaron de modo explosivo con la espiral hiperinflacionaria, en un contexto donde el índice de precios al consumidor creció un 258.000 % entre 1983 y 1989, siendo un 245.772.000 % más elevado que los niveles de 1970 (Ferrer, 2004; Rofman y Romero, 1997).

Clarín

ACUERDO CON LOS EMPRESARIOS POR 180 DIAS

CONGELARON LOS PRECIOS HASTA EL 15 DE AGOSTO

La medida es retroactiva al día 2 • A partir del 16 y hasta fin de mes se autorizarán aumentos del 1,5% • En septiembre el alza permitida será del 3,5% • El Gobierno y el sector privado integrarán una comisión que decidirá la política a partir de octubre • Redujeron el IVA del 18 al 15%

AUMENTO SALARIAL DEL 25% A LOS EMPLEADOS PUBLICOS

Las remuneraciones para los trabajadores privados se negociarán en las paritarias

Devaluaron el austral un 12%

El dólar comercial se cotizará a 12 australes y regirá para las exportaciones agropecuarias • El financiero se ubicará en 14,40 y se utilizará para las importaciones • Las exportaciones fabriles se liquidarán un 50% por el comercial y otro tanto por el financiero

RETIRO VOLUNTARIO PARA 30.000 AGENTES DEL ESTADO

Quienes tengan 10 años de antigüedad cobrarán el sueldo durante dos años, y quienes superen ese tiempo de servicios lo harán durante tres años

Reabren los bancos con horarios ampliados

Atenderán hoy de 8 a 18, y mañana de 10 a 18

INFORMACION EN LAS PAGINAS 200 A 202

Figura n° 34. Portada del diario *Clarín* sobre el Plan Primavera anunciado por el gobierno de Raúl Alfonsín, 4 de agosto de 1988. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

El resultado de estas políticas fue el surgimiento de un nuevo sector en la base de la pirámide social: el de los nuevos pobres o sectores empobrecidos o pauperizados (Neffa, 1998), fenómeno derivado del deterioro de la clase media. El salario real cayó entre un 14 % y un 18 % entre 1980 y 1989, lo cual determinó que la pobreza coyuntural o por ingresos, que durante la dictadura había aumentado del 7,7 % de los hogares y el 8,5 % de las personas al 17,6 % y el 22,4 %, se situara, en 1989, en el 48,0 % y el 55,7 %, respectivamente. Así, la participación de los asalariados en el PBI, que se había recuperado levemente hasta alcanzar el 34 %

Surgimiento de sectores empobrecidos

en 1983, se redujo nuevamente hasta el 28 % registrado en 1989 (Ferrer, 2004). Por añadidura, y dado que la crisis de la deuda había implicado el fin del ingreso de capitales del exterior, la inversión en obra pública se contrajo aún más, desarticulando la política compensadora que, en materia laboral, había implementado la dictadura militar y derivando en el consiguiente aumento de las tasas de desocupación y subocupación (Rofman y Romero, 1997). Éste repercutió en el plano demográfico, dado que el tradicional proceso migratorio en etapas –del ámbito rural a pueblos, de pueblos a ciudades medias y de ciudades medias a grandes ciudades– se interrumpió en gran medida, sustituyendo el patrón tradicionalmente interprovincial de desplazamiento de la población por otro esquema de carácter intraprovincial que implicó un mayor crecimiento relativo de las aglomeraciones de tamaño intermedio, además de fenómenos de migración de retorno, incremento de la economía de subsistencia y aumento de la miseria extrema.

‘Golpe de mercado’

Luego del rotundo fracaso del Plan Primavera, el capital concentrado asestó un ‘golpe de mercado’ (Rofman y Romero, 1997) que, combinado con los niveles extremos de endeudamiento externo, los graves desequilibrios macroeconómicos no resueltos y los inéditos niveles de pobreza, desocupación e inflación (Ferrer, 2004), reflejó los intereses en pugna entre los acreedores externos y los grupos económicos locales (Basualdo, 2001; Teubal, 2011) y derivó en la entrega anticipada del mando al nuevo gobierno electo, ocasionando así la ruptura final que decretó la inviabilidad del modelo (Silveira, 1999) y dio paso al comienzo de la larga década neoliberal de los años noventa.

Apertura externa, ajuste estructural, privatización, valorización financiera y destrucción del tejido socio-productivo: la década neoliberal (1990-2002)

Convirtiéndose en el soporte ideológico-político necesario para la expansión del capitalismo globalizado y la consiguiente reestructuración del sistema internacional, el neoliberalismo se instaló como sistema de poder hegemónico a escala mundial durante la larga década de 1990. Sustentadas en el individualismo, la libertad negativa y el ‘Estado mínimo’, sus bases teóricas consideraron que la desigualdad era un valor positivo en sí mismo y que cualquier intento orientado a suprimirla o atenuarla a través de una limitación de los mecanismos de mercado representaría una amenaza letal a la libertad (Sante Di Pol, 1987; Anderson, 1997). Siguiendo esa línea, su cosmovisión fue la de un Estado vacío que delegaba en la eficiente y democrática guía de la mano invisible del libre mercado todos los aspectos de las formas de interacción social y se limitaba a prevenir la coerción, la violencia, el fraude y el engaño para garantizar el desarrollo coherente y racional de las actividades de los individuos (Von Hayek, 1960; Apple, 1993). Bajo estos supuestos, la oleada neoliberal de fines del siglo XX forjó un nuevo modelo de articulación entre materialidad y poder, donde la lógica del medio técnico-científico-informacional, basada en la supremacía de un único sistema o modo de producción (el capitalismo), la visión empírica en tiempo real de todos los lugares y la entronización de un mandar hegemónico –el llamado ‘gobierno mundial’–, acabaron por moldear las normas jurídicas, organizacionales y financieras domésticas en función de los intereses del capital globalizado, las potencias imperialistas, los organismos multilaterales de crédito, la banca internacional y las corporaciones transnacionales (Dos Santos, 1994; Santos, 1994; 1996b; Silveira, 1999; 2000; Santos y Silveira, 1997). Como resultado, en un escenario donde reina la violencia de una información manipulada que, en vez de esclarecer, confunde a gran parte de la humanidad (Santos, 2000), el Estado pasó a convertirse en el aparato ideológico del mercado (Debray, 1993).

Neoliberalismo

El auge del neoliberalismo durante la década de 1990 definió una nueva etapa del imperialismo que, en cuanto rasgo permanente del capitalismo, procuró aumentar la sangría de riqueza y recursos en beneficio del centro del sistema y en detrimento de los países periféricos (Duménil y Lévy, 2007). El capitalismo

estadounidense, que durante los años ochenta había sufrido un sensible retroceso debido a una economía arruinada por excesivos gastos militares y abultados déficit comerciales y fiscales (Albert, 1992), diseñó y ejecutó entonces una clara y deliberada estrategia: preservar su papel de potencia hegemónica a escala mundial a expensas de los llamados ‘países emergentes’, eligiendo como blanco a América Latina y como instrumento de dominación al denominado ‘Consenso de Washington’. Orientado a preconizar la drástica reducción de los déficit fiscales, la liberalización de las tasas de interés, la veloz apertura importadora, la rauda privatización de las empresas estatales y la absoluta ‘desregulación’ de todos los mercados, ese ‘consenso’ procuró hacer descansar el crecimiento económico de los países periféricos latinoamericanos sobre el paradigma del ajuste estructural neoliberal (Carassai, 1995). Paralelamente, se difundió, consolidó y expandió la nueva doctrina de la economía internacional, que consideró prácticamente ‘residual’ el mercado interno y prioritaria la inserción a ultranza en el mercado mundial y la aceptación de su lógica francamente opuesta a los intereses nacionales (Santos y Silveira, 2001).



Figura nº 35. Asunción de Carlos Saúl Menem el día 8 de julio de 1989. Fuente: La Vanguardia.

Procurando adecuarse al nuevo contexto internacional, ciertas facciones de la clase dominante, el aparato político y los intelectuales orgánicos funcionales al bloque de poder instalaron en la sociedad argentina la tergiversada (e interesada) idea de que la aguda crisis de la ‘década perdida’ de los años ochenta expresaba el definitivo colapso del proceso de sustitución de importaciones y, específicamente, de su variante ‘distribucionista’, atribuyendo a las pujas entre capital y trabajo y al ‘excesivo’ intervencionismo estatal la responsabilidad por la destrucción de las finanzas públicas y el deterioro social (Basualdo, 2003). Catapultado al poder gracias a sendas promesas de ‘revolución productiva’ y ‘salariazó’, el nuevo gobierno surgido a finales de 1989 desarrolló entonces una política diametralmente opuesta a su plataforma electoral, renovando la alianza del Estado con los grupos económicos del capital concentrado –de hecho, funcionarios de Bunge & Born formaron parte del gabinete económico durante la primera fase del modelo– y ensayando estrategias de ajuste –devaluación de la moneda, nuevos aumentos del precio de combustibles y de tarifas de servicios públicos, incrementos salariales por debajo de la inflación y ejecución del Plan Bonex, que convirtió a los depósitos bancarios (cajas de ahorro y plazos fijos) en títulos de deuda a diez años–. En el plano externo, el gobierno argentino manifestó su incondicional alineamiento con Estados Unidos, hecho que, plasmado en la retirada en 1991 del Grupo de Países no Ali-

Nuevo contexto internacional

neados, la incorporación en 1997 a la Organización del Tratado del Atlántico Norte en carácter de miembro extra-OTAN y el envío de tropas a los conflictos bélicos en el Golfo Pérsico, buscó asumir el mundo unipolar de la ‘globalización’ y planteó explícitamente –sin eufemismos– que resolver la aguda crisis interna dependía de que el *establishment* doméstico aceptara mantener ‘relaciones carnales’ con el gobierno norteamericano (Rofman y Romero, 1997; Ferrer, 2004).

Figura n° 36. Publicidad del Ministerio de Economía sobre los cambios en la moneda nacional, 1992. Fuente: Biblioteca Nacional Mariano Moreno.



Política económica menemista

Dada la persistencia de la inflación y la insistencia neoliberal en las maniobras sobre la masa monetaria como clave de la política económica (Sante Di Pol, 1987), a partir de 1991 el gobierno argentino aplicó un agresivo programa monetarista basado en tres pilares: el Plan de Convertibilidad, la Emergencia Económica y la Reforma del Estado. El Plan de Convertibilidad consistió básicamente en estabilizar el tipo de cambio definiendo por ley la paridad nominal entre el peso argentino y el dólar estadounidense –el famoso “1 a 1”, como vulgarmente se lo dio en llamar–, en un marco donde el Estado nacional se comprometió ante los organis-

mos multilaterales de crédito a no emitir moneda para financiar su déficit fiscal y restringir dicha emisión a niveles que no superaran al respaldo de las reservas de oro y divisas del Banco Central. En la práctica, esto equivalió a convertir al peso en un apéndice de la divisa norteamericana y renunciar explícitamente a todo atisbo de política monetaria y cambiaria autónoma (Rofman y Romero, 1997). Casi inexistente en el resto del mundo, a excepción de cinco pequeños países (Rofman, 2000; Ferrer, 2004), el Plan de Convertibilidad se orientó estrictamente a garantizar la afluencia de recursos con los cuales pagar los intereses y el capital de la deuda externa para así restablecer la confianza de los centros financieros internacionales, reprogramar los compromisos impagos del país bajo la órbita del Plan Brady y acceder a nuevo financiamiento en el mercado internacional de capitales. Temerosa de los desbordes hiperinflacionarios y sociales que habían caracterizado a la década anterior, la población prestó rápidamente su apoyo al programa, sin siquiera imaginar –y menos aún considerar críticamente– las nefastas implicancias que a mediano plazo aquél traería aparejadas.

Por su parte, tanto la Emergencia Económica como la Reforma del Estado buscaron liberalizar el comercio exterior y las variables financieras (particularmente, la tasa de interés), implementar la apertura importadora, asegurar la libertad de precios, desindexar salarios, desregular la economía y privatizar las empresas estatales productoras / prestadoras de bienes y servicios públicos. Como resultado, se redujeron sustancialmente los niveles de protección aduanera a la producción nacional (García Delgado, 1999), lo cual estuvo en consonancia con la importación de todo tipo de bienes, especialmente medios de producción, buscando aumentar la productividad y la competitividad y reducir la inflación adecuando los precios domésticos a los internacionales e insertando al país en la nueva división internacional del trabajo (Neffa, 1998). Los aranceles promedio cayeron del 32 % al 15 %, en tanto que los máximos hicieron lo propio del 40 % al 20 %, a excepción de la industria electrónica, que gozó de una protección del 35 %. Los aranceles correspondientes al resto de los sectores industriales tendieron a estratificarse en tres grupos –materias primas, maquinaria y bienes de capital (0 %), bienes intermedios (11 %) y bienes de consumo (22 %)–, en tanto que la industria automotriz fue privilegiada por un régimen especial que le permitía importar con un arancel del 2 % e ingresar automóviles no fabricados en el país sin pagar impuestos, la autorizaba a adquirir en el exterior hasta un 40 % de las autopartes utilizadas por las ensambladoras y la protegía con cupos que restringían las importaciones del producto terminado (Neffa, 1998; Gómez Lende, 2003).

La combinación de la acelerada apertura importadora con el atraso cambiario derivado de la Convertibilidad hizo estragos en la industria nacional, inundando la plaza local con mercancías cuyos menores precios reemplazaban la producción doméstica (Schvarzer, 2002). De hecho, entre 1991 y 1999, las exportaciones crecieron un 94,8 % –pasaron de 11.878 millones a 23.332 millones de dólares–, mientras que las importaciones hicieron lo propio en un 208,2 % –de 8.275 millones a 25.598 millones de dólares–, acumulando un déficit en la balanza comercial de 18.618 millones de dólares que alcanzó su pico máximo anual en 1994 –5.751 millones– (Gómez Lende, 2003). Esto representó una competencia ruinosa para la industria nacional, especialmente para las PyMEs, que quedaron expuestas sin ambages a las importaciones subsidiadas por el tipo de cambio fijo sobrevaluado y al *dumping* y otras prácticas desleales llevadas a cabo por terceros países (Rofman y Romero, 1997). El resultado fue la quiebra masiva de industrias y la reconversión de numerosos empresarios manufactureros como importadores. Por añadidura, la inserción argentina en el MERCOSUR, con Brasil como principal socio comercial, supuso una ‘desaparición’ de las fronteras nacionales determinada por la libre movilidad de capitales, mercancías y personas y la supresión de aranceles aduaneros entre los países-miembro, lo cual agravó la invasión importadora.

Como era de esperar, todo ese conjunto de políticas repercutió negativamente en gran parte del tejido industrial –de hecho, el número de establecimientos in-

Consecuencias en la
industria nacional

dustriales se redujo un 9,7% entre 1993 y 2003 (Azpiazu y Schorr, 2011)–, sobre todo en las ramas textil, siderúrgica y de bienes de capital, castigando también al sector de la construcción, uno de los más golpeados de la fase (Rofman, 2000). Acentuando el proceso de liberalización comercial, el Estado nacional simplificó aún más los trámites burocráticos para importar y eliminó los derechos de exportación. A consecuencia de esta última medida, el 90% de la producción agropecuaria fue volcado al mercado mundial, lo cual –máxime en un contexto de desregulación de precios en el mercado interno– trasladó las cotizaciones internacionales al consumo doméstico. De ahí que la aparentemente generalizada estabilidad de la economía argentina durante la Convertibilidad se haya compuesto en realidad de la deflación del valor de los bienes de consumo durable –básicamente electrodomésticos– y la inflación de los precios de los alimentos y otros productos de primera necesidad (Velázquez, Gejo y Morina, 2000).

Desregulación del mercado interno

Otro pilar de las reformas estructurales neoliberales de la década de 1990 fue la desregulación prácticamente total del mercado interno, que implicó la eliminación de todos los entes regulatorios creados durante las cinco décadas previas. Omnipresente en todas las actividades –desde la extractiva e hidrocarburífera hasta el manufacturera, pasando por las economías regionales, los servicios y el transporte–, este fenómeno se hizo especialmente patente en el sector agropecuario, que pasó a convertirse en uno de los más desregulados del mundo (Teubal y Rodríguez, 2002), luego de la supresión de organismos como la Junta Nacional de Granos y la Corporación Nacional de Productores de Carnes (entre muchos otros), la eliminación de los precios mínimos y máximos y de los cupos de siembra, cosecha y comercialización (Gras, 2013). So pretexto de recuperar la disciplina fiscal, sanear las finanzas públicas, evitar las deformaciones en el sistema económico supuestamente generadas por excesivos subsidios, regulaciones, suprimir nichos de ‘corrupción y burocracia’ y restaurar el libre juego de las fuerzas del mercado (Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004), el Estado nacional dejó al capital concentrado (sobre todo extranjero) en plena y absoluta libertad de estipular precios y cantidades y asumir la exclusiva potestad –antaño reservada sólo al aparato estatal– de regular el funcionamiento de los mercados (Mancebo, 1995).

‘Estado mínimo’

Buscando implantar el paradigma del ‘Estado mínimo’, el programa neoliberal también puso fin a medio siglo de existencia del denominado ‘Estado empresario’ al enajenar mediante sendas privatizaciones y concesiones su rico patrimonio de firmas productoras de bienes y servicios públicos. Orientadas a reducir el déficit fiscal para, de ese modo, cumplir con las metas acordadas con el FMI, las privatizaciones de las empresas estatales argentinas se configuraron en el mecanismo o ‘prenda de paz’ que permitió satisfacer y conciliar a un mismo tiempo las estrategias de acumulación de los grupos económicos nacionales y las perentorias exigencias de la banca internacional y los acreedores externos (Rofman y Romero, 1997; Azpiazu, 2002; Teubal, 2011).

Privatizaciones

La primera etapa contempló la venta de los activos de la telefónica estatal (ENTEL) y la aerolínea de bandera (Aerolíneas Argentinas), mientras que la segunda fase alcanzó al sector energético –centrales termoeléctricas, represas hidroeléctricas, Gas del Estado, YPF–, los segmentos más rentables del sistema portuario, aeroportuario, ferroviario y subterráneo, alrededor de 10.000 km de autopistas, rutas y caminos –concesionadas bajo el sistema de peaje–, firmas siderúrgicas y acerías –Altos Hornos Zapla, SOMISA–, cuatro empresas petroquímicas –Polisur, Petropol, Induclor y Monómeros Vinílicos–, varios astilleros, firmas prestadoras del servicio de agua corriente y cloacas, bancos, algunas compañías de seguros, una firma carboquímica, varios canales de televisión, el Correo Argentino, tres empresas pertenecientes al Ministerio de Defensa, hoteles, silos, hipódromos y el mercado de hacienda. Mención aparte merece la privatización del sistema previsional de jubilaciones y pensiones, en un esquema donde el tradicional régimen solidario de reparto pasó a coexistir con –y poco después fue sustituido por– la capitalización individual de aportes a través de las llamadas Administradores de

Fondos de Jubilación y Pensión (AFJPs). Basándose en la subvaluación de activos –profundizada a su vez por el ciclo global de caída de los precios internacionales de *commodities*– y la absorción estatal de pasivos de las firmas enajenadas, las privatizaciones generaron ingresos fiscales que, según distintas fuentes, oscilaron entre apenas 20.000 y 26.810 millones de dólares, cifras que deben ser relativizadas por el hecho de que gran parte de los pagos de tales operaciones se realizaron con bonos de la deuda externa (Neffa, 1998; Ferrer, 2004; Thwaites Rey, 2010; Basualdo, 2003; Forcinito y Nahón, 2005; Teubal, 2011).



Sometidas a prácticas de vaciamiento y endeudamiento ejecutadas entre finales de los años setenta y comienzos de la década de 1990, las otrora empresas públicas solían dar pérdidas al Estado, pero una vez transferidas a manos privadas pasaron rápidamente a ser rentables, con utilidades para todo el período 1991-2001 que superaron los 34.000 millones de dólares (Thwaites Rey, 2010). Pese al contexto de estabilidad relativa de precios imperante en la economía argentina, los pliegos de privatización y licitación permitieron que los consorcios adjudicatarios –integrados en su mayoría por firmas transnacionales y grupos económicos argentinos (Techint, Pérez Companc, Macri, Soldati, Astra, Bidas, Eurnekián, Roggio, etc.)– indexaran las tarifas de los servicios públicos de acuerdo a la inflación de los Estados Unidos. Como resultado, mientras que el Índice de Precios Mayorista general del país creció sólo un 15,8% entre marzo de 1991 y junio de 2001, el pulso telefónico aumentó un 24,4%, los peajes un 42,7%, y el gas residencial un 127%. Los ajustes periódicos aplicados en las tarifas de los servicios públicos privatizados en la Argentina excedieron holgadamente el ritmo inflacionario local, generando una cuantiosa transferencia de rentas de privilegio a un minúsculo número de agentes mediante disposiciones normativas de dudosa legalidad (Azpiazu, 2002). A esto se añadieron los usuarios ‘honorarios de administración’ pagados –exentos de impuestos– a los operadores de las concesiones, es decir, ganancias encubiertas giradas a las casas matrices de las firmas extranjeras que controlan los consorcios (Thwaites Rey, 2010). Todo lo anterior explica las ganancias extraordinarias obtenidas durante esta fase por las compañías privatizadas que, pese a representar sólo el 13% de las firmas que integraban la cúpula empresarial, pasaron a explicar el 57% de sus utilidades totales (Azpiazu y Basualdo, 2009).

Cabe destacar que tanto la extranjerización, concentración y centralización económica como la pérdida de soberanía política que el programa de privatizaciones

Figura nº 37. Portada del diario *Página 12* sobre privatización de las empresas de telecomunicaciones, 26 de junio de 1990, y dos publicidades sobre Telefonica de Argentina.

dejó como saldo se vieron reforzadas por otro factor: la firma de sendos Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) entre el gobierno argentino y las principales potencias. Orientados a brindar protección jurídica a las inversiones extranjeras, garantizando la ausencia de discriminación del trato según el origen del capital, permitiendo la absoluta e inmediata libertad de remisión de capitales hacia el exterior, asegurando inmunidad respecto de cambios en la legislación nacional y suprimiendo los riesgos de expropiación y denegación de justicia, los TBI equiparan jurídicamente al capital extranjero con un país soberano, obligando a que las potenciales controversias entre las partes sean dirimidas en tribunales internacionales –Centro Internacional sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones (CIADI) del Banco Mundial y Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL)– donde el primero encuentra el rigor imperial necesario para incumplir las normas legales domésticas del segundo y disciplinarlo en función de sus intereses (Azpiazu, 2005). Desde 1989, Argentina ha rubricado 58 TBI, convirtiéndose así en pionero y líder en materia de erosión y resignación de soberanía jurídica (Thwaites Rey y López, 2004).

Inversión extranjera directa



Figura n° 38. Portada del diario *Clarín* dedicada al “efecto tequila”, 22 de diciembre de 1994.

Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

Valorización del capital financiero

Combinadas con el programa de privatizaciones, la sanción en 1993 de una nueva y permisiva Ley de Inversiones Extranjeras, la aplicación de legislaciones promocionales a sectores puntuales y la oleada de TBI se tradujeron en la llegada al país de 154.000 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa (IED) entre 1990 y 2000, de los cuales el 88,1 % correspondió a Estados Unidos, España, Francia, Chile, Italia y Gran Bretaña (MECON, 2002). Orientadas a la adquisición de empresas estatales, la absorción de algunas industrias privadas y la reprimarización de la matriz productiva, esas inversiones consolidaron el rol de la Argentina en la nueva división internacional del trabajo al implicar el retorno a un modelo primario-exportador donde el agronegocio, los hidrocarburos, la minería y la industria automotriz pasaron a acaparar más de la mitad de las remesas al exterior (CFI, 2002). Este patrón de IED dibujó una nueva –y conflictiva– división del trabajo en el país que, asociada a la implantación de un perfil productivo social y territorialmente excluyente (Morina y Velázquez, 1999), se basó tanto en la crisis y desarticulación de las economías regionales de orientación mercado-internista como en la propagación del extractivismo como modelo de acumulación basado en la explotación y la exportación extranjerizada de recursos naturales, con la difusión de cultivos transgénicos –sobre todo, la soja–, la expansión de la frontera agrícola, la actividad hidrocarburífera y minero-metalífera, el avance de la industria forestal y la depredación pesquera como hitos más emblemáticos. Paralelamente, se modernizó la economía de servicios, en un esquema donde los supermercados mayoristas, minoristas y las grandes cadenas de hipermercados aumentaron sustancialmente su presencia en el país, a tal punto que su participación en las ventas se elevó del 27 % a más del 50 %. Esto marginó y expulsó a numerosos pequeños y medianos comercios, del mismo modo en que años más tarde lo haría la llegada de los *shoppings* a las grandes metrópolis y algunas ciudades intermedias (Teubal, 2011).

Párrafo aparte merece la dinámica de valorización del capital financiero, que fue el gran privilegiado de la fase. Numerosos bancos públicos provinciales fueron privatizados, en tanto que el sistema bancario nacional fue rápidamente colonizado por la banca extranjera –sobre todo española, norteamericana e inglesa–, cuya participación relativa aumentó a lo largo de la década de 1990 de apenas el 10 % a nada menos que el 61 % (Frediani, 2002). Paralelamente, el sistema financiero fue dinamizado por la abundancia de fondos especulativos provenientes del exterior, atraídos por la desregulación del sector y la gran diferencia entre la entonces deprimida tasa de interés pasiva de los mercados internacionales y la mucho más elevada tasa de interés local. Como resultado, los primeros años del modelo representaron la ‘etapa de oro’ de la Convertibilidad (1991-1994), dado que la gran liquidez financiera alimentó el crédito al consumo y permitió cierta expansión productiva (Rofman y Romero, 1997; Basualdo, 2003). De hecho, el PBI aumentó

un 10 %, en 1991 y 1992, acumulando un crecimiento del 45,4 % hasta 1998, todo lo cual llevó a hablar del ‘milagro argentino’ generado por las recetas neoliberales del FMI y vino a afianzar la creencia –socialmente instalada por los sectores dominantes– respecto del supuestamente pernicioso papel que el Estado ‘distribucionista’ había desempeñado en décadas previas (Basualdo, 2003; Ferrer, 2004).

Sin embargo, la bonanza fue efímera. Como bien señala Dieter (2003), la década de 1990 fue el período de mayor agitación de los mercados internacionales de capitales después de la Segunda Guerra Mundial, situación que, combinada con la extrema fragilidad de la desregulada economía argentina ante los *shocks* externos –déficit fiscal y comercial, altos niveles de endeudamiento, tasas altas de interés, etc.–, contribuyó a que la tendencia expansiva inicial se revirtiera rápidamente y el país se sumergiera en una profunda recesión: el PBI cayó un 14 % entre 1998 y 2001, retroceso que alcanzó el 28 % si se extiende el análisis hasta 2002 (Basualdo, 2003; Teubal, 2011), ahogando aún más a la industria y afectando negativamente al sector de la construcción.

Surgida a raíz de la suba de las tasas de interés en Estados Unidos, la crisis mexicana de 1994, y luego agravada por los sucesivos colapsos financieros del sudeste asiático (1997), Rusia (1998), Brasil (1999) y Turquía (2000), la fuga masiva de capitales al exterior llegó a superar los ya, de por sí altos, niveles de endeudamiento neto del sector público, con egresos que, sólo en 1998, superaron los 16.000 millones de dólares anuales (Basualdo, 2003). Buena parte de la sangría de divisas correspondía a la deuda privada –alrededor de 50.000 millones de dólares (Thwaites Rey, 2010)– y operaciones especulativas de bancos extranjeros y nacionales, firmas privatizadas, conglomerados extranjeros, empresas transnacionales y grupos económicos nacionales. Buscando sostener el modelo a cualquier precio, el gobierno argentino fomentó, por un lado, el aumento de la tasa de interés en el mercado doméstico para detener la fuga –lo cual encareció aún más el crédito bancario, acentuando la recesión de la actividad productiva (Rofman y Romero, 1997)– y, por el otro, resolvió tomar más empréstitos (a tasas altas) para financiarse. Como resultado, el peso de la deuda externa sobre el gasto público pasó del 7,8 % en 1990 al 24 % en 2001 (Zícari, 2017), año en el cual los compromisos externos ya sumaban 144.000 millones de dólares, sus intereses representaban el 50 % de las exportaciones y el monto global era equivalente al 53 % del PBI (Ferrer, 2004; Dabat, 2012).

Quedaba claro a esas alturas que el Estado neoliberal no era más que un Estado que brindaba protección pública a los ricos y sometía a los pobres a la disciplina del mercado (Borón, 1997), en un esquema donde la población era considerada consumidora marginal y reserva laboral barata. Basta señalar que, de acuerdo a datos presentados por distintas fuentes, a lo largo del período el gobierno drenó entre 52.332 y 70.000 millones de dólares desde las arcas públicas y el bolsillo de los asalariados a las facciones dominantes del capital oligopólico local a través de la reforma laboral –que redujo los aportes patronales a la seguridad social y las alícuotas de las contribuciones de las obras sociales– y la transferencia de los aportes jubilatorios desde el régimen de reparto a las AFJPs. Estas cifras eran, en el mejor de los casos, un 95 % superiores a los ingresos obtenidos por el Estado gracias a la privatización de empresas públicas (Basualdo, 2003; Thwaites Rey, 2010). La creciente regresividad de la estructura fiscal y tributaria también dio pábulo a esta hipótesis, en virtud de una recaudación cada vez más dependiente de gravámenes indirectos al consumo, el trabajo, el comercio y la fuerte presión aplicada sobre los sectores no propietarios de capital (Borón, 1997; Rofman, 2000). Así lo demostraron el aumento de la alícuota del IVA y la creación del mal llamado ‘Impuesto a las Ganancias’ –que en realidad opera como un impuesto a los altos salarios–.

Suprimiendo los mecanismos de indexación salarial, modificando el régimen de vacaciones mediante su fraccionamiento según las necesidades de las empresas, reduciendo no sólo los ya citados aportes patronales sino también las asignaciones familiares, y permitiendo la vigencia por tiempo indeterminado de

Recesión

Endeudamiento del sector público

‘Reforma laboral’

contratos temporarios, la llamada ‘reforma laboral’ precarizó el mercado de trabajo, tornó menos onerosos los despidos y generó un ostensible descenso de los costos laborales para los empresarios, siendo ejecutada bajo el silencio cómplice –e incluso el explícito apoyo– de una cúpula sindical favorecida por prebendas gubernamentales (Rofman y Romero, 1997). Bajo el pretexto de dinamizar el mercado de trabajo y generar más empleo, la reforma laboral no sólo implicó la transferencia de entre 29.960 y 40.000 millones de dólares al capital concentrado (Basualdo, 2003; Thwaites Rey, 2010), sino que además condujo al notable aumento de la desocupación y la subocupación. A lo largo de la década neoliberal la tasa de subempleo se duplicó al ascender del 7,9 % al 16,3 %, mientras que la desocupación abierta se triplicó al pasar del 6 % al 18 % (Basualdo, 2003), alcanzando en 2002 su pico máximo del 21,4 %, revistiendo particular gravedad en algunos aglomerados urbanos como Mar del Plata y Tucumán (INDEC, 2000). Sólo durante el cuatrienio 1998-2001, el desempleo aumentó un 40 % (Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004). A pesar de la tasa de crecimiento anual medio del PBI del 2,7 % registrada a lo largo de la década, el nivel de empleo se redujo un 1,5 % en idéntico lapso, en tanto que, durante el período 1990-2000, la tasa de crecimiento anual de la PEA fue mucho mayor que la de la población ocupada: -14,5‰ contra -14,9‰-, generando un fenómeno inédito en la historia del mercado de trabajo argentino: el déficit en la demanda de empleo, que ya se venía insinuando durante los años ochenta -24,9‰ contra 22,6‰, respectivamente- (Manzano y Velázquez, 2016).

Desocupación

Con la expulsión masiva de fuerza de trabajo, los desocupados pasaron a integrar una suerte de ‘ejército industrial de reserva’ que, a su vez, generó las condiciones que permitieron reducir aún más el salario real e incrementar la intensidad laboral de quienes aún permanecían ocupados en el sector industrial. En el sector manufacturero, la crisis se descargó sobre los asalariados, como lo dejó bien patente la combinación de la caída del salario real con el aumento de la productividad laboral: si bien entre 1993 y 2001 la producción física cayó un 7,1 %, las horas trabajadas un 34,4 %, y el salario real un 8 %, la productividad horaria aumentó un 41,6 % y la productividad según salario real hizo lo propio en un 44,3 %; todo ello en un marco signado por la creciente polarización y concentración en torno a las grandes firmas oligopólicas y la quiebra generalizada de las pequeñas y medianas empresas (Basualdo, 2003). De hecho, sólo entre 1998 y 2002 se perdieron alrededor de 14.000 PyMEs industriales (Ministerio de Industria, 2013). Es importante resaltar que, lejos de representar un efecto no buscado o un ‘daño colateral’ de las reformas estructurales, el aumento del desempleo es algo bien visto (incluso deseable) por la filosofía neoliberal, que lo considera un mecanismo connatural y necesario de cualquier economía de mercado eficiente (Sante Di Pol, 1987; Anderson, 1997). Erosionando el poder de negociación de los asalariados y desalentando reivindicaciones laborales, gremiales y sindicales, el capital logró aumentar los niveles de precarización del mercado de trabajo, como lo ilustra el crecimiento de la tasa de empleo informal o no registrado que, a comienzos del siglo XXI, alcanzó al 49 % de la PEA ocupada (Varesi, 2012).

Crisis de las economías regionales

Sin perjuicio de la indudable gravitación que en tal sentido tuvieron las nefastas consecuencias de la reforma laboral, la apertura importadora y la liberalización financiera –con sus correlatos de sustitución de fuerza de trabajo por capital y mortandad masiva de PyMEs–, otros factores también intervinieron en el notable aumento de la desocupación. Uno de ellos atañe a las reiteradas racionalizaciones del aparato estatal que, plasmadas en jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y expulsión de obreros de las firmas privatizadas, determinaron que para 1995 –cuando aún restaban varias compañías estatales por vender o concesionar– quedara sólo el 34 % de los agentes de la administración pública nacional y menos del 16 % del personal de empresas y bancos del Estado. Otras variables a considerar son la crisis de las economías regionales, la insoslayable importancia alcanzada en la matriz productivo-exportadora por actividades primarias y

extractivas con escasa capacidad de generación de empleo (agricultura, minería, hidrocarburos, petroquímica), la crisis y la reestructuración de ramas industriales con menor densidad de capital por trabajador ocupado (textil, siderurgia, bienes de capital), la modernización de actividades primarias tradicionales, la terciarización y externalización de fuerza de trabajo, y el desmantelamiento de los mecanismos de control e intervención estatal sobre el mercado laboral (Morina, Velázquez y Gómez Lende, 2004).



Figura nº 39. Suplemento económico "Cash" del diario *Página 12* dedicado al impacto de la marcha federal, 10 de julio de 1994. Fuente: Biblioteca Nacional Mariano Moreno.

Con la involución del salario y el aumento de la desocupación y de la precarización laboral, la distribución del ingreso se deterioró sustancialmente, convirtiéndose en una de las más regresivas del mundo (Rofman, 2000). De hecho, la participación de los asalariados sobre el PBI retrocedió del 35 % detentado en 1991 al 26,6 % registrado en 2001 (Basualdo, 2003) –es decir, mermó a niveles

Aumento de la pobreza

Hacia finales de 2001, el colapso financiero, el estrangulamiento generado por la deuda externa, el desborde de la situación social y el fin de la Convertibilidad ya eran hechos consumados y prácticamente irreversibles. Luego de que el llamado ‘mega-canje’ reestructurara 28.000 millones de dólares de deuda pública argentina y los convirtiera en 85.000 millones debido a una leonina tasa de interés anual del 18 % (Teubal, 2011), el Fondo Monetario Internacional asestó el golpe final al modelo al cortar de raíz el otorgamiento de recursos externos al país. En ese contexto, y mientras la fuga de capitales se aceleraba sin pausa debido a las especulativas remesas de divisas al exterior ejecutadas por empresas privatizadas de servicios públicos, bancos extranjeros, grupos económicos nacionales y firmas transnacionales (Teubal, 2011), el gobierno buscó atenuar la sangría financiera disponiendo el bloqueo de los depósitos bancarios de la población –el ‘corralito’, como vulgarmente se lo dio en llamar–. Paralelamente, la Ley de Déficit Cero aplicó una severa poda fiscal por casi 3.000 millones de dólares, con recortes del 13 % sobre jubilaciones y salarios estatales, desguace de organismos integrados por cuadros cualificados (INDEC, INTA, INTI, CONICET, CNEA, etc.), caída del presupuesto para salud, educación y asistencia social, incremento de la presión tributaria sobre los sectores que ya pagaban e intentos de despidos y de privatización de las escasas firmas públicas remanentes. Dicha ley sería seguida, pocos meses después, por la infructuosa tentativa de realizar un ajuste todavía más brutal que, de haber prosperado, hubiera alcanzado los 9.000 millones, generando nuevas reducciones salariales, anulación de aguinaldos y más reducción del personal estatal (Zicari, 2014). Estas políticas finalmente decantaron en los fatídicos acontecimientos ocurridos entre diciembre de 2001 y junio de 2002, que dejaron como saldo revueltas populares, dura represión, al menos treinta y seis muertos, numerosos saqueos a comercios (Teubal y Palmisano, 2013), además de la caída del gobierno nacional, el fin de la Convertibilidad y la declaración de cesación de pagos (*default*) de la deuda externa argentina.

Orientadas a viabilizar la transición hacia otro modelo de acumulación, las nuevas políticas del Estado nacional se aplicaron de forma regresiva, descargando el costo de la crisis sobre el conjunto de las clases subalternas, con una literal explosión de los índices de desempleo, pobreza e indigencia –los más altos de nuestra historia– y fuerte represión sobre el campo popular (Varesi, 2014). Durante los primeros cinco meses de 2002, luego de la devaluación del 40 % que puso fin al régimen de Convertibilidad, el número de personas que cayó por debajo de la línea de pobreza aumentó en 3,8 millones, a razón de 762.000 individuos por mes (Teubal y Palmisano, 2013). Como resultado, durante el primer semestre de 2003 la pobreza alcanzó al 42,7 % de los hogares y al 54 % de las personas, mientras la indigencia hacía lo propio con el 20,4 % y el 27,7 %, respectivamente (INDEC, 2013). Asimismo, la tasa de desocupación era un 33 % superior a los valores de 1998, los salarios reales cayeron 28 % en sólo un año, los costos laborales se redujeron un 51 %, aumentó la productividad industrial y el 10 % de la población llegó a padecer insuficiencia alimentaria en un país con capacidad para alimentar a 300 millones de personas –ocho veces la población argentina– (Gómez Lende y Velázquez, 2008; Santarcángelo y Perrone, 2011).

Si bien medidas como la reimplantación de gravámenes a las exportaciones y el congelamiento de tarifas de servicios públicos tendieron a mitigar parte del impacto de la crisis sobre las capas sociales más desfavorecidas, el énfasis del Estado estuvo puesto en socorrer al capital oligopólico. De hecho, la llamada ‘pesificación asimétrica’ obligó a los bancos a devolver los depósitos retenidos a razón de 1,40 pesos por cada dólar y también implicó la licuación de los pasivos que las PyMEs y, sobre todo, la cúpula empresarial, adeudaban a la banca local. Esto supuso una transferencia de ingresos del capital financiero al capital productivo y las firmas de servicios públicos que ascendió a 13.132 millones de dólares, de los cuales –según puede colegirse de datos aportados por Basualdo, Lozano y Schorr (2003)– el 79,4 % fue usufructuado por grupos económicos nacionales,

‘Pesificación asimétrica’

conglomerados extranjeros, compañías privatizadas y empresas transnacionales petroleras, mineras, agroindustriales y automotrices. Paralelamente, el gobierno compensó a los bancos por esta maniobra a través del denominado ‘salvataje financiero’, que indemnizó a las entidades con la emisión de nueva deuda pública por 28.535 millones de dólares. En la práctica, esto implicó lisa y llanamente la socialización y estatización de las deudas de la cúpula empresarial y la ejecución de multimillonarias transferencias de ingresos desde la población –sobre todo desde las clases subalternas, dada la regresividad tributaria– hacia el capital financiero (Varesi, 2009; 2012).

*De rupturas y continuidades:
logros y paradojas del modelo neodesarrollista (2003-2015)*

A lo largo de toda la historia del capitalismo, cada período histórico ha sido antecedido y sucedido por crisis, entendidas como momentos de interrupción en la coherencia de las variables que lo definen. Sin embargo, en la actualidad, el medio técnico-científico-informacional opera al mismo tiempo como período y como crisis, forjando un marco donde las variables constitutivas del sistema de acumulación continuamente están reorganizándose y entrando en contradicción entre sí (Santos, 2000). Dado que un modelo de acumulación representa apenas un momento, subperíodo o recorte espacio-temporal del proceso de reproducción ampliada del capital que es intrínseco a un régimen de acumulación mucho más extenso (Varesi, 2010), esto determina que las crisis pasen a menudo a operar como elementos regeneradores de las relaciones preexistentes de dominación y hegemonía (Quiroga, 1985). Como resultado, algunas regularidades del modelo de acumulación previo pueden ser alteradas en mayor o menor medida sin que esto implique remover las bases estructurales de sustentación del patrón más global o general de articulación entre materialidad y poder –de hecho, a veces determinados rasgos esenciales se profundizan–, diseñando así un mosaico aparentemente incoherente y contradictorio de continuidades y rupturas respecto de las condiciones pretéritas.

Políticas ‘postneoliberales’

A comienzos del siglo XXI, la profunda pérdida de legitimidad sufrida por el neoliberalismo en América Latina configuró una fase histórica híbrida y contradictoria donde, por un lado, el péndulo viraría ideológicamente hacia las políticas ‘postneoliberales’ de los (autoproclamados) gobiernos ‘progresistas’ –reindustrialización, control del movimiento de capitales financieros, movilidad social ascendente– y, por el otro, gran parte de las reformas estructurales heredadas del modelo neoliberal permanecería intacta, llegando a afianzarse e incluso agudizarse. En el caso argentino, el conflicto de intereses gestado a finales del Plan de Convertibilidad entre, por un lado, el núcleo financiero y las empresas privatizadas de servicios públicos –que abogaban por la dolarización de la economía–, y por el otro, la facción productivo-exportadora del bloque dominante –que promovía la devaluación de la moneda para mejorar su competitividad e inserción en el mercado mundial y valorizar la masa de capitales fugada al exterior–, finalmente se dirimió en favor de este último (Varesi, 2010). Fue así como, erigido sobre los cimientos legados por la experiencia neoliberal, el flamante modelo neodesarrollista dio curso a la estrategia de reproducción de determinadas facciones de la clase dominante consolidada durante la década de 1990, permitiendo al gran capital concentrado nacional y transnacional articular a través del Estado un programa de políticas públicas orientado a canalizar bajo su hegemonía las tensiones del desarrollo capitalista y aprovechar la herencia dejada por el pasado inmediato para renovar exitosamente su propia dinámica de acumulación (Félez, 2012).

Era neodesarrollista

Superada la aguda e inédita crisis político-institucional que caracterizó el dramático final de la Convertibilidad, el Estado nacional desplegó un conjunto de políticas que manifestaron continuidades y rupturas –en parte, parciales o ambiguas– respecto del modelo neoliberal. Exhibiendo una tendencia similar a la

del plan de Convertibilidad, la era neodesarrollista se caracterizó por un fuerte crecimiento vinculado con el nivel de actividad económica interna (Frenkel y Repetti, 2006), especialmente durante la primera década del modelo, aunque posteriormente esta dinámica declinó, desembocando, si no en una fuerte recesión, en un persistente estancamiento que se prolongó y acentuó hacia el final de la fase. Como resultado, entre 2004 y 2011 el PBI argentino en dólares corrientes creció un 195 %, y en paridad de compra respecto del dólar estadounidense, un 43 %, pero a partir de 2012 los primeros síntomas de agotamiento del modelo de acumulación comenzaron a ser evidentes. No obstante, el crecimiento económico fue mucho más vigoroso y estable que durante la era neoliberal, con un crecimiento promedio del PBI del 7,2 % entre 2003 y 2012 –contra el 1,1 % del período 1976-2002– y una variabilidad de apenas el 41,4 % –contra el 522,1 % verificado entre comienzos de la dictadura y el fin de la Convertibilidad–.



Figura n° 41. Portada de la publicación *Acción* sobre la recuperación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), en su edición n° 1097 de mayo de 2012. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

En materia de política exterior, el gobierno se alejó de la estrategia imperialista norteamericana al rechazar la conformación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y convertirse –junto con Venezuela y Brasil– en un férreo defensor del nuevo proceso de integración latinoamericano, buscando consolidar el MERCOSUR y, al mismo tiempo, sumarse a otros bloques regionales como la UNASUR y la CELAC (Romero y Romá, 2014; Varesi, 2016a). Sin embargo, la Argentina continuó manteniéndose ajena al Grupo de Países No Alineados, a la

Política exterior

vez que reforzó sus lazos de dependencia con China, pasando así a desempeñar el doble rol de, por un lado, receptor de importaciones industriales e inversiones en ramas extractivas e infraestructura del gigante asiático y, por el otro, proveedor de materias primas y alimentos destinados a alimentar el meteórico y exponencial crecimiento del país oriental. En la nueva división internacional del trabajo, los nuevos y estrechos vínculos generados entre Argentina y China a lo largo de la fase sugirieron la reedición de la antigua ‘relación especial’ que nuestro país mantuviera a finales del siglo XIX con Inglaterra (Lauffer, 2009), algo que en su momento fue formalmente reconocido por el propio gobierno nacional cuando calificó a la potencia asiática en términos de ‘nuestra Gran Bretaña del siglo XXI’.

Alejamiento del FMI

Por otra parte, el Estado nacional procuró mantener cierto grado de libertad y autonomía financiera al alejarse del FMI, negarse a aceptar sus condicionamientos e incluso romper acuerdos previos con dicho organismo, así como también confrontando con el *establishment* internacional y nacional –que exigía el retorno a los mercados financieros– y erosionando la capacidad de condicionamiento estructural de los acreedores y la banca internacional (Bembi y Nemiña, 2007; Cenda, 2010; Varesi, 2014). En el plano interno, la relativa desconexión con el sistema financiero internacional fue complementada por políticas orientadas a desincentivar las estrategias de acumulación de capital no productivas que habían reinado durante la época neoliberal –encaje del 30 % para el ingreso de capitales especulativos, obligatoriedad de permanencia por un plazo mínimo de 120 días–, instaurando controles más rigurosos –inmovilización del 30 % de las inversiones extranjeras, requisito de permanencia mínima de éstas durante un año– y estableciendo un ‘cepo’ para evitar manejos espurios de divisas en el mercado cambiario. Siguiendo esa línea, el gobierno nacional desarrolló una política de desendeudamiento, cancelando sus compromisos pendientes con el FMI y el Club de París, pagando varias sentencias por juicios perdidos en el CIADI, desarrollando dos reestructuraciones o ‘canjes’ de deuda en 2005 y 2010 logrando quitas, y negociando infructuosamente para aplacar las demandas de *holdouts* (los llamados ‘fondos-buitre’) amparados por Tribunales de Nueva York (Brenta, 2014). Esta política se consolidó con la sanción de la Ley Cerrojo y la Ley de Pago Soberano, impidiendo desarrollar acuerdos por fuera de los citados canjes (Pozzo, 2017).

Figura nº 42. Portadas del diario *Página 12* dedicadas al pago de la deuda externa argentina al Fondo Monetario Internacional (FMI), 3 y 4 de enero del 2006. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.



En su totalidad, ambos ‘canjes’ cubrieron el 92,7% de la deuda declarada en cesación de pagos en 2001, obteniendo una ampliación de los plazos y una quita nominal del 46%, pero implicando también la introducción de un pago adicional en función del desempeño económico del país –medido por su PBI– y una quita real que osciló entre casi el 0% y el 36% del valor de dichos títulos, dependiendo de cuál haya sido la tasa de descuento adoptada en cada caso (Müller, 2013). Si bien la reestructuración parcial de 2005 permitió, en principio, pagar un dólar por cada tres de deuda original –generando así un significativo impacto en la mejoría de las cuentas fiscales– (Damill, Frenkel y Rapetti, 2005; Kulfas, 2016; Creus, 2016), es importante también destacar que implicó arrojar nuevos bonos al mercado a una tasa de interés que prácticamente triplicaba la vigente a nivel internacional (Varesi, 2009; Rajland, 2012). Por añadidura, una parte de los compromisos externos quedó indexada al llamado Coeficiente de Estabilización de Referencia (CER), determinando que por cada punto de inflación se acrecienta la base de cálculo de los intereses y la deuda aumente en 1.800 millones de pesos. Esto reforzó los mecanismos de transferencia regresiva de ingresos desde los grupos subalternos al capital financiero (Varesi, 2009; 2010). Paralelamente, el círculo vicioso de endeudamiento para pagar compromisos previos continuó, en algunos casos, recurriendo a la estrategia de contraer empréstitos dentro del propio sector público (Banco Central, ANSES) y, en otros, tomando créditos externos con Venezuela y China (Varesi, 2009; 2016b; Romero y Romá, 2014).

Como resultado, los efectos de la estrategia gubernamental de desendeudamiento fueron relativos, reduciendo el peso relativo de la deuda pública externa sobre los principales indicadores económicos, pero sin dejar clara la proporción en que se lo logró. Comparando la fase neodesarrollista con finales de la década neoliberal, y según distintas fuentes y metodologías de cálculo, la gravitación del endeudamiento externo sobre el PBI disminuyó del 53% al 39%, o bien del 92,4% al 16,4% (Dabat, 2012; Müller, 2013). Sin embargo cabe destacar que, aún después de las respectivas reestructuraciones, la deuda pública quedó por encima de los valores de 2001 y continuó creciendo hasta alcanzar los 182.700 millones de dólares en 2012 –sin incluir a los tenedores de bonos que no ingresaron a los canjes ni el monto indexado por ajuste del CER– y los 253.989 millones de dólares a finales de 2015, aunque reduciéndose la proporción denominada en moneda extranjera –al contrario de lo ocurrido durante la década de 1990– debido a que buena parte de los nuevos compromisos fue contraída con organismos estatales (Varesi, 2009; 2010; 2016b; De Luchi, 2014; Pozzo, 2017).

Nada sustantivo, en cambio, fue alterado respecto del modelo de atracción de capitales foráneos, que continuó siendo exactamente el mismo que el pergeñado durante la década neoliberal por la Ley de Inversiones Extranjeras de 1993. Paralelamente, los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) que habían sido firmados durante los años noventa continuaron plenamente vigentes durante la fase neodesarrollista, siendo inmediata y automáticamente renovados en los casos en que estos acuerdos caducaron. Lejos del viejo ideario peronista que proclamaba el ‘combate al capital’, en 2012 el gobierno nacional se jactaba públicamente de que el grado de libertad del que el capital extranjero gozaba en el país sólo era superado por Colombia y Alemania, hecho del que dejó cabal constancia la llegada de 94.864 millones de dólares de Inversión Extranjera Directa (IED) durante el período 2003-2011 y la consiguiente configuración de la fase B de la oleada de capitales foráneos iniciada con el neoliberalismo (Frechero, 2013). Cabe destacar que la fase neodesarrollista parece haber sido más lucrativa que la neoliberal para el capital extranjero, dado que las utilidades como porcentaje del *stock* de IED pasaron del 6,1% registrado durante el período 1992-2000 al 10,1% reportado en 2009. Por añadidura, desde la salida de la Convertibilidad las remesas de ganancias al exterior alcanzaron los 37.000 millones de dólares, con una proporción creciente año a año, lo cual pone en evidencia la continuidad de los mismos mecanismos de transferencia del excedente que fueron instaurados durante la fase neoliberal (Frechero, 2013).

Estrategia de desendeudamiento

Atracción de capitales extranjeros

Si bien no privilegió al sector servicios del mismo modo en que lo hizo a finales del siglo XX, este flujo de IED consolidó y agudizó una tendencia iniciada por la dictadura y promovida por el neoliberalismo durante la década de 1990: la reprimarización de la matriz productiva, especialmente del sector exportador. El resultado fue un nuevo avance del extractivismo, favorecido por el ciclo internacional de alza y bonanza de los precios de materias primas y alimentos surgido en la década de 2000 y afianzado en 2008 a partir del estallido de la burbuja financiero-inmobiliaria estadounidense. De hecho, el rubro más favorecido por la afluencia de capitales externos fue la rama extractiva, cuya IED creció un 43 % entre 2004 y 2010, con continuidad de la posición dominante del sector hidrocarburífero, aumentos sin parangón en oleaginosas y cereales (129 %), agricultura, ganadería y otras actividades primarias (159 %) y minería (297 %). Como resultado, sólo el sector “Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca” aumentó su participación sobre el PBI correspondiente a bienes transables del 17 % registrado en 1996 al 25 % reportado en 2011 y el peso de las exportaciones primario-extractivas sobre el comercio exterior se elevó durante el subperíodo 2001-2011 del 67,4 % al 68,5 %, mientras que, de las 500 grandes firmas que integran la cúpula empresarial, 40 eran mineras, 76 eran petroleras y 107 eran alimenticias; asimismo, nueve de las diez principales empresas exportadoras comercializaban *commodities* agrarios, mineros y petroleros. Dado que gran parte de estos productos corresponden a bienes de consumo masivo de la población, la profundización del sesgo primario-exportador repercutió desfavorablemente en la inflación y, por ende, en las condiciones materiales de vida de los sectores populares (Gambina, 2010; Varesi, 2010; Frechero, 2013; CEPAL, 2012, citado por Teubal y Palmisano, 2015).

Extractivismo neodesarrollista

La oleada extractivista neodesarrollista agravó el ya de por sí negativo saldo socioterritorial y ambiental previamente legado por el modelo neoliberal. Los gobiernos ‘progresistas’ no sólo preservaron los ingentes beneficios otorgados a la minería metalífera durante la década de 1990, sino que los ampliaron, sancionando asimismo una nueva ley de hidrocarburos que, mucho más laxa y permisiva que la legislación entonces vigente, promovió la explotación por fractura hidráulica (*fracking*), mucho más destructiva que la extracción convencional. Por añadidura, el Estado nacional se mostró tan consustanciado con el modelo de agronegocios como lo estuvo durante la década neoliberal: la frontera agrícola siguió expandiéndose sin pausa, los puertos y los servicios públicos vinculados al sector continuaron en manos privadas (y a menudo, extranjeras), el sesgo exportador de la producción granaria, cárnica y agroindustrial se agudizó y la concentración y extranjerización de la tierra recrudescieron notablemente, por no mencionar la aprobación estatal de nuevos cultivos transgénicos –que vinieron a sumarse a los eventos biotecnológicos liberados en 1996– y la gravísima problemática ambiental y sanitaria derivada de las fumigaciones masivas con agrotóxicos (Sández, 2016). Paralelamente, el gobierno diseñó el Plan Estratégico Agroalimentario 2010-2020, orientado a llevar la superficie sembrada de 33 a 42 millones de hectáreas y aumentar en un 50 % la producción agropecuaria y forestal. Buscando reprimir los movimientos sociales y ambientalistas opuestos a la avanzada extractivista, los gobiernos ‘progresistas’ cedieron, además, a las presiones internacionales al sancionar la llamada ‘ley antiterrorista’, orientada a garantizar seguridad jurídica a los inversores del sector (Rajland, 2012; Romero y Romá, 2014).

Extranjerización económica

Siguiendo esa línea, los elevados niveles de concentración y extranjerización económica dejados por el neoliberalismo se acentuaron durante la fase neodesarrollista, a tal punto que hicieron palidecer a los dejados por la dictadura (Morina, 2008). En términos de valor agregado, las firmas de la cúpula empresarial incrementaron su peso relativo sobre el total de la economía del 23,3 % en 2001 al 34 % en 2008, aumentando en más de un 50 % en relación con los niveles registrados durante el plan de Convertibilidad (Santarcángelo y Perrone, 2011).

No obstante el hecho de que el Estado constantemente exhibió a lo largo del neodesarrollismo una retórica atravesada por un discurso nacional-popular que ocultaba sistemáticamente las referencias al carácter transnacional del gran capital, la empresa extranjera se configuró como el subsector más dinámico durante la fase (Santarcángelo y Pinazo, 2009; Félix, 2012). De las 500 firmas más importantes del país –responsables por la tercera parte del PBI–, 324 eran extranjeras en 2009, destacándose por concentrar el 81,4 % del valor bruto de producción del universo de análisis, el 79,3 % del valor de producción –esto es, la suma de la facturación y la variación de *stocks*–, el 68,3 % de la masa salarial y el 75,3 % de toda la utilidad, duplicando en este último indicador los niveles de 1993 (35 %). Por añadidura, las firmas extranjeras no integradas a conglomerados incrementaron su gravitación en las ventas de las cien firmas más grandes en más de 15 puntos porcentuales, pasando así a acaparar más del 42 % de las ventas totales de la cúpula. Los altos niveles de extranjerización se verificaban en todos los sectores de la cúpula empresarial, desde el minero (36 compañías, sobre un total de 40), combustibles y petroquímica (61 sobre 76), máquinas, herramientas y vehículos (35 sobre 43) y alimentos (58 sobre 107). Es importante añadir que las 25 primeras empresas líderes en comercio exterior explicaban nada menos que el 62,9 % del valor total exportado, siendo todas ellas extranjeras (Santarcángelo y Pinazo, 2009; Gambina, 2010; Frechero, 2013; Varesi, 2010; 2016a).



Figura nº 43. Campos de soja.
Fuente: Instituto Nacional de
Tecnología Agropecuaria.

Otro fenómeno representativo de la etapa fue la recuperación de los sectores de la construcción y la industria, los más castigados por las políticas neoliberales. En su conjunto, la política económica –donde el tipo de cambio alto mejoró la competitividad de las exportaciones–, los regímenes de promoción, el bajo costo salarial en dólares, la existencia de capacidad ociosa, el favorable contexto dado por el aumento de la demanda internacional y la intervención gubernamental en el mercado de crédito –donde la reforma de la carta orgánica del Banco Central jugó un papel crucial para reorientar al sistema bancario en esa dirección– contribuyeron a que la actividad manufacturera creciera un 71,6 % entre 2002 y 2008 a tasas significativamente altas (7,5 %), revirtiendo algunas tendencias del proceso de desindustrialización de la fase previa y fomentando el protagonismo de las PyMEs –se crearon 20.000 nuevas unidades entre 2003 y 2012– (Azpiazu y Schorr, 2009; Ministerio de Industria, 2013).

Recuperación de
sectores económicos

'Nuevo' perfil industrial



Figura n° 44. Recuperación de los sectores de la construcción.
Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

Retórica estatal

Sin perjuicio de lo anterior, en términos estructurales la matriz productiva heredada del neoliberalismo se preservó prácticamente intacta, mostrando incluso un retroceso relativo del sector industrial. Contrariamente al discurso oficial y su retórica de reindustrialización, el peso relativo de la actividad manufacturera sobre el PBI en general, que en 1990/99 –en pleno auge neoliberal– fue del 17,53 %, se redujo al 16,09 % entre 2009/2012, desplomándose entre 2004 y 2013 del 19,95 % al 13,19 % (CEPAL, 2012 y MECON, 2014, citados por Teubal y Palmisano, 2015). A similares conclusiones arribó Frechero (2013), quien demuestra que la participación del sector manufacturero en el PBI de bienes transables cayó entre 1996 y 2011 del 54 % al 50 %, disminución que indicaría más bien la continuidad de la reprimerización antes que un vigoroso proceso de reindustrialización.

Por añadidura, el 'nuevo' perfil industrial propio de esta fase, en realidad, no difirió sustancialmente del consolidado durante la década de 1990, tanto en términos sectoriales como en lo que atañe a sus niveles de extranjerización y predominio del sector exportador (Azpiazu y Basualdo, 2009). Pese a que la etapa neodesarrollista se caracterizó por la acumulación de superávit gemelos a lo largo de casi todo el subperíodo y el ingreso de productos importados estaba regulado por las denominadas Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, a partir de 2007 la industria volvió a ser deficitaria en términos de comercio exterior, en tanto que, durante toda la fase, la economía argentina mantuvo su ya típico perfil importador dependiente, basado en las compras de bienes de capital, piezas y accesorios para éstos y bienes intermedios (Frechero, 2013). Los únicos rubros industriales que fueron superavitarios a lo largo del modelo neodesarrollista correspondieron a las ramas capital-intensivas que procesaban recursos naturales (Schorr, 2012; Varesi, 2016b), mientras que el dinamismo de las PyMEs fue opacado por la ampliación de la brecha de ganancias en relación al PBI entre éstas y las grandes empresas (Kulfas, 2011, citado por Varesi, 2014).

Contrariamente al discurso acerca del modelo mercado-internista que presumiblemente habría imperado en Argentina durante el neodesarrollismo, cabe destacar que fue el sector externo –y no la demanda doméstica– el motor del crecimiento industrial durante esta fase, en un contexto donde se acentuaron el sesgo exportador y los niveles de extranjerización y concentración legados por el neoliberalismo. Muchas de las industrias locales mercado-internistas clausuradas en la década de 1990 no fueron reactivadas durante la fase neodesarrollista, en tanto que la cúpula empresaria, lejos de priorizar el mercado interno, la acumulación endógena y la redistribución de ingresos, consiguió dissociar aún más su dinámica de los vaivenes de la demanda local, en un marco donde los salarios de su plantilla laboral pesaron mucho más como costo que como factor de demanda (Morina, 2008; Santarcángelo y Perrone, 2011; Schorr, 2012; Teubal y Palmisano, 2015). Como se verá más adelante, esto se contrapone con el argumento de Trujillo (2017) de que el sector industrial se afianzó gracias al aumento del mercado interno y la movilización del consumo por crecimiento de los salarios reales.

Otro rasgo importante de la fase neodesarrollista fue la ambigua retórica estatista del gobierno nacional, la cual no siempre fue respaldada por los hechos debido a su contradictoria relación con el capital oligopólico y las operadoras de los servicios públicos privatizados. Si bien hitos como la recuperación de Aguas Argentinas, Aerolíneas Argentinas, el Correo Argentino, la Fábrica Militar de Aviones y algunos ramales ferroviarios supusieron claras rupturas con respecto al pasado, las evidencias de la consolidación de la herencia neoliberal en la materia también fueron numerosas. Así lo demostraron tanto la continuidad en manos privadas de la inmensa mayoría de las empresas estatales vendidas durante la década de 1990 como las sucesivas prórrogas y renegociaciones –en lucrativas condiciones para los grupos involucrados– de varias concesiones (peajes, aeropuertos, puertos, transporte y distribución de gas natural y energía eléctrica, etc.), aun pese a que, en muchos casos, los consorcios beneficiados mantenían abultadas deudas tributarias con el Estado, habían infringido gran parte de las

condiciones bajo las cuales les había sido originariamente adjudicada la explotación del servicio y desarrollaban políticas de desinversión que resentían la calidad de sus prestaciones. Otros casos, como el de los ferrocarriles, implicaron fenómenos de tutela pública y gerenciamiento privado de gran parte del servicio ferroviario. El extremo opuesto del abanico fue la estatización de las AFJPs en plena crisis internacional de 2008, lo cual permitió al gobierno usufructuar fondos acumulados por 97.000 millones de pesos y recibir aportes anuales por otros 15.000 millones para así mantener el superávit fiscal y hacer frente al cercano vencimiento de pagos de la deuda pública externa y financiar planes anticrisis ejecutados desde la ANSES (Varesi, 2010).

Párrafo aparte merece el paradójico avance del Estado nacional sobre la gestión de los recursos hidrocarburíferos, un fenómeno que mostró –parafraseando a Silveira (1999)– una hibridación entre sistemas de acciones públicas y sistemas de acciones de mercado. Ejemplo de ello fue la creación en 2004 de Energía Sociedad Anónima (ENARSA), fundada con el propósito de operar como una firma-testigo dentro del mercado hidrocarburífero (Barneix, 2012) y paralelamente integrar junto a Brasil, Venezuela y Bolivia la empresa supranacional, PetroAmérica. Sin embargo, ENARSA utilizó su carácter de titular de los permisos de exploración / explotación de todas las áreas *off shore* no concesionadas para adjudicarlas discrecionalmente –sin licitación pública y vía contratos secretos– a petroleras extranjeras, permitiéndoles penetrar en la cuenca marítima, único reducto de reserva hidrocarburífera aún no privatizado (Cacace y Morina, 2008; Varesi, 2010; Morina y Cacace, 2014). Otro caso paradigmático fue la expropiación del 51 % de las acciones de YPF a Repsol, la compañía española que adquirió la petrolera de bandera durante la década de 1990. Pese a que el capital de YPF había sido literalmente pulverizado luego de casi dos décadas de vaciamiento y fuga de divisas, el Estado otorgó a Repsol una generosa compensación económica –11.000 millones de dólares en títulos de deuda pública y pago de intereses– (Morina y Cacace, 2014) y dejó el 49 % del paquete accionario de YPF en manos de dos magnates extranjeros (Slim y Soros), siete fondos financieros especulativos de inversión y la propia Repsol (Gandini, 2014).

Es importante recordar que, excepto los ramales ferroviarios metropolitanos y las AFJPs, todos los avances del gobierno nacional en materia de recuperación de empresas y creación de nuevas compañías no implicaron estatizaciones, pues las firmas implicadas conservaron su carácter de Sociedades Anónimas, sin retornar a la figura de Sociedad del Estado previa a su privatización.

Otro aspecto que evidentemente sugiere una prolongación respecto del modelo neoliberal fue la estructura tributaria, que continuó basándose en impuestos regresivos como el IVA y el Impuesto a las ‘Ganancias’, afectando, por consiguiente, a amplios sectores de trabajadores (Varesi, 2010). Sin embargo, existió un cambio notable en la materia: la restauración de los derechos de exportación a la producción agropecuaria y otros bienes primarios e industriales –las mal llamadas ‘retenciones’–, buscando así desacoplar los precios del mercado doméstico respecto de las cotizaciones internacionales, limitar la inflación y capitalizar el *boom* de los *commodities* en el mercado mundial reorientando parte de los ingresos del capital productivo-exportador al aumento de la recaudación fiscal, el financiamiento del Estado y el pago de la deuda externa (Palma y Cantamutto, 2016).

Oscilando al comienzo entre el 5 % y el 10 % de las exportaciones de oleaginosas, cereales y carnes, estas alícuotas fueron aumentando hasta alcanzar el 13 % para la harina de trigo, el 28 % para el trigo en grano, el 25 % para el maíz, entre el 30 % y el 32 % para el girasol y sus derivados, el 32 % para los aceites y harinas de soja y el 35 % para la soja sin procesar. En 2008, el Estado procuró implementar un régimen de derechos de exportación móviles conforme a la variación de los precios internacionales –lo cual le hubiese permitido apropiarse del 39 % y el 41 % del valor ingresado por las remesas de girasol y soja, respectivamente–, pero esta política fracasó al ser duramente resistida por las entidades patronales

Recursos hidrocarburíferos

Recuperación de empresas

Estructura tributaria

agropecuarias y desencadenar uno de los paros agrarios más largos y complejos de la historia argentina (Palmisano, 2014), lo cual implicó que, desde entonces, el gobierno mantuviera una relación contradictoria de alianza y lucha con los agricultores sojeros (Cortese *et al.*, 2013).



Figura nº 45. Portada del diario Clarín sobre la estatización de las AFJP, 21 de noviembre del 2008. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

Sin perjuicio de su importancia para reducir la presión de los precios externos sobre la canasta básica de consumo de la población, en términos fiscales el impacto de esta política fue limitado debido a su escaso peso relativo sobre la masa recaudada. Basta señalar que, aunque a lo largo de la fase la cadena agroindustrial representó el 49 % de los derechos de exportación percibidos por el Estado (Porto, 2009), estos recursos explicaron, en 2011, apenas el 6,14 % de la recaudación fiscal nacional, sin haber superado jamás la barrera del 8,21 % y siendo, además, parcialmente licuados por mecanismos privados de absorción de renta derivados de los intrincados mecanismos de liquidación del arancel (Palmisano, 2014). Otro caso destacable fue el de los derechos de exportación aplicados al sector hidrocarburífero, que luego de elevarse del 20 % de las remesas de petróleo

crudo al 45 % de las ventas externas de crudo, gas natural, naftas y derivados, iniciaron una trayectoria descendente hasta casi desaparecer por completo en 2015 (1 %). Si bien estas políticas implicaron una regresividad tributaria relativamente menor que las aplicadas durante la década de 1990, a lo largo de la fase los asalariados aportaron el 50 % de la recaudación (Katz, 2007), razón por la cual esta dinámica y sus resultados guardan más correspondencia con el modelo neoliberal que con la industrialización sustitutiva de importaciones, etapa en la cual la presión fiscal se ejercía sobre la clase capitalista y el grueso de la recaudación dependía de la actividad del sector exportador.

Otro rasgo característico de la fase –estrechamente asociado con el anterior– fue que el Estado nacional tendió a retomar sus facultades sobre el control y la regulación de la economía, especialmente en lo que atañe al comercio exterior. Con la creación del Registro de Operaciones de Exportaciones (ROE), el gobierno recuperó su potestad de autorizar las remesas al exterior, imponer plazos máximos para la liquidación de divisas provenientes de las exportaciones y establecer regímenes de control de precios en el mercado interno –los llamados ‘precios cuidados’–, que, si bien fueron mucho más laxos que en otros períodos históricos, igualmente rewertieron parte del legado desregulador de la década neoliberal. En igual sentido operaron las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, que permitieron al Estado controlar la dinámica de ingreso de bienes al mercado interno.

Sin embargo, la política estatal de regulación del comercio exterior fue ambigua y a menudo favoreció al capital concentrado, tal como lo demostró la intervención gubernamental en el mercado de granos a través de la creación en 2008 de la Organización Nacional de Comercialización de Cereales en la Argentina (ONCCA). Orientada en principio a fiscalizar y auditar a los operadores granarios y penalizar sus prácticas desleales, la ONCCA operó como una figura clave para la distribución discrecional de cupos exportables entre ciertas empresas privadas bajo la fachada del Estado. Una de ellas fue la Cámara de Exportadores de Cereales y Oleaginosas (CAPECO), una entidad creada y controlada directamente por el propio Estado para impulsar el protagonismo de las cooperativas agrarias y las pequeñas cerealeras, pero que rápidamente pasó a albergar a grandes firmas argentinas, brasileñas y estadounidenses de fluida relación con el gobierno, un proceso que fue estrechamente monitoreado y alentado desde el exterior por China (Paulinovich, 2013).

Regulación del
comercio exterior



Figura nº 46. Trabajadores de frigorífico destinado a la exportación de carnes argentinas. Fuente: Ministerio de Economía de la Nación.

Sin distinguirse en tal sentido de las políticas neoliberales, los nuevos gobiernos ‘progresistas’ de la fase neodesarrollista también se caracterizaron por trans-

ferir millonarios recursos desde el erario público a las arcas privadas. Así por ejemplo, parte del excedente captado en concepto de derechos de exportación retornó a molinos, cerealeras, aceiteras y otras firmas agroindustriales bajo la forma de subsidios orientados a resarcir a estas empresas por mantener los precios de alimentos básicos en el mercado interno por debajo de las cotizaciones internacionales. Sólo entre 2007 y 2010 el gobierno argentino canalizó más de 9.000 millones de pesos a agroindustrias con aceitados vínculos políticos con la gestión, las cuales cumplieron parcialmente con el compromiso de mantener los precios de sus productos en el mercado doméstico e incluso desplegaron fraudulentas operaciones de triangulación para exportar harina y aceite utilizando el incentivo estatal (Montenegro, 2011). A lo anterior deben añadirse los créditos públicos otorgados a partir de 2010 a estas firmas para ampliar su capacidad instalada de producción y almacenamiento (Paulinovich, 2013), así como también los subsidios directos otorgados utilizando fondos de ANSES y las exenciones impositivas y arancelarias contempladas por la Ley de Promoción de Inversiones de 2008, dos políticas que privilegiaron a un selecto bloque de grupos económicos locales y firmas transnacionales vinculados a la producción de *commodities* y la armadura automotriz (Ortiz y Schorr, 2009, citado por Varesi, 2010).

Dado que la brutal crisis social y económica de finales de 2001 y el fin de la Convertibilidad habían obligado al Estado a desdolarizar y congelar las tarifas de los servicios públicos privatizados, los gobiernos neodesarrollistas desplegaron una activa política de subsidios económicos orientada a preservar la rentabilidad de las operadoras del sistema energético y de transporte. Estos subsidios crecieron fuertemente, pasando de representar el 0,4 % del PBI en 2005 a acaparar entre el 4,1 % y el 5 % en 2015 (ASAP-IAE, 2015; Lombardi *et al.*, 2014). Según estos autores, sólo en 2013 el Estado nacional transfirió 134.114 millones de pesos a diversas empresas ‘públicas’ y privadas, de los cuales estas últimas captaron 69.934 millones de pesos, apropiándose así de más de la mitad (53,3 %) de esos recursos. El caso más destacado fue el de los subsidios energéticos, que sumaron 341.755 millones de pesos entre 2004 y 2014 y llegaron a representar el 12,3 % del gasto público en 2015 (ASAP-IAE, 2015). Del total acumulado a lo largo del período, el 64,15 % –219.240,4 millones, una vez descontadas las erogaciones a firmas controladas por el Estado– fue a engrosar las arcas del capital concentrado oligopólico, esto sin considerar el otorgamiento, en 2015, de una millonaria asistencia económica a las distribuidoras de gas natural para asegurar la normal prestación del servicio en tanto no se actualizaran las tarifas (ASAP-IAE, 2015). Sin embargo, ya en 2008 el gobierno nacional había habilitado aumentos tarifarios en transporte, electricidad, agua y gas, los cuales oscilaron entre el 20 % y el 400 %, descargando así en los usuarios parte de los costos asociados con la falta de inversión de los concesionarios (Varesi, 2010). Conviene recordar que los beneficiarios de esas políticas fueron exactamente las mismas compañías que durante la década de 1990 obtuvieron ganancias extraordinarias e incumplieron los contratos de concesión.

Compensación a compañías petroleras

Mención aparte merece la compensación a las compañías petroleras por la caída de la cotización internacional del crudo, lo cual implicó el pago de sobrepagos por el gas natural para incentivar la exploración y derivó finalmente en la instauración de un ‘precio-sostén’ de 70 dólares por barril y el posterior aumento de este valor a 75-80 dólares. Como resultado, el desfase entre el precio externo e interno –este último era casi un 40 % superior al primero (Einstoss Tinto, 2016)– pasó a ser cubierto con recursos del Tesoro Nacional, lo cual determinó que, en 2015, el oligopolio hidrocarbúrico usufructuara más de 2.300 millones de dólares en concepto de subsidios estatales directos, más otros 5.500 millones de dólares extraídos de los consumidores (Infosur, 2016).

Las rupturas más evidentes del neodesarrollismo con la herencia neoliberal aparecen en el plano laboral y social. Uno de los rasgos más destacables de la fase fue la ostensible caída de la tasa de desocupación, que se desplomó des-

de sus máximos históricos (21,4% en 2002) hasta cifras que hacia finales del subperíodo fluctuaron entre el 7% y el 9% (gráfico n° 2), en un contexto en el cual los despidos fueron desalentados por la sanción de la Ley de Doble Indemnización. De hecho, durante el período intercensal 2001-2010, se produjo un aumento de la tasa de crecimiento medio anual de la población ocupada del 59,5%, prácticamente duplicando la tasa de crecimiento media anual de la PEA (29,0%) y cuadruplicando de la población mayor de 14 años (13,9%), invirtiendo en consecuencia la tendencia verificada durante la década neoliberal (gráfico n° 3) (Manzano y Velázquez, 2016). Si comparamos la elasticidad empleo-producto –que mide la respuesta relativa sobre el nivel de empleo ante un crecimiento del PBI– entre ambas estrategias de acumulación, durante los períodos intercensales en los que la economía se rigió exclusivamente por las demandas e intereses del capital concentrado (1980-1991 y 1991-2001), la elasticidad empleo-producto alcanzó un valor promedio de -2,3% y -0,4%, respectivamente. En contrapartida, la elasticidad empleo-producto promedio del período 2001-2010 alcanzó un valor récord de 1,4, superando así el umbral histórico máximo registrado en el período intercensal 1947-1960, en pleno modelo de industrialización sustitutiva de importaciones. Esto significa que por cada incremento del 1% en el PBI se generó un incremento del 1,4% en el empleo (Manzano y Velázquez, 2016).

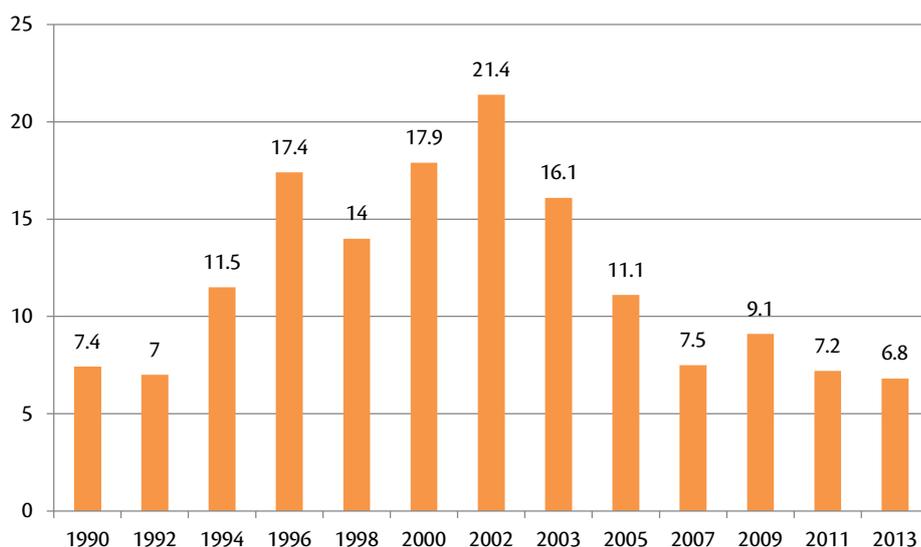


Gráfico n° 2. Tasa de desempleo (en porcentaje de la PEA). Argentina, período 1990-2013. Fuente: elaboración personal sobre la base de Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual (octubres: 1990 a 2003) y EPH Continua (3° trimestre del 2003-2013) (INDEC).

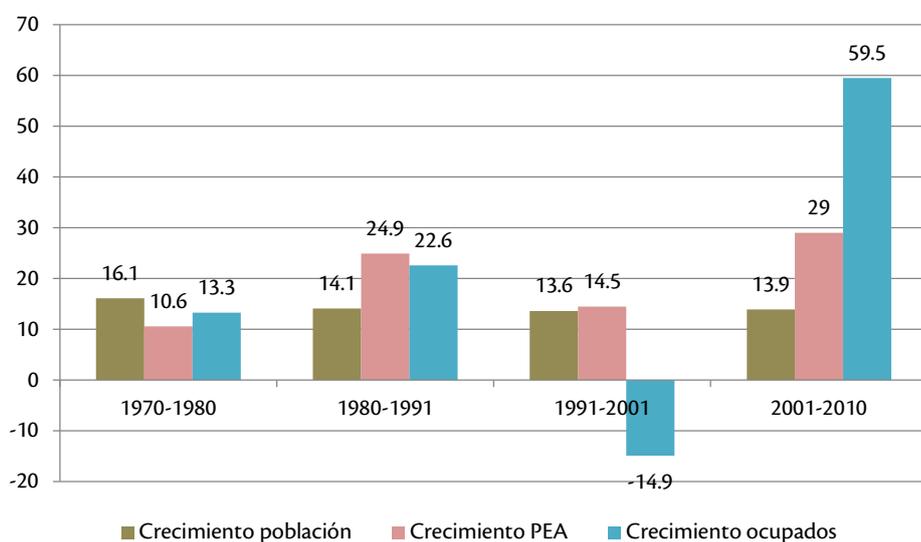


Gráfico n° 3. Tasa media anual de la población mayor a 14 años, población ocupada y PEA (en %). Argentina. Períodos seleccionados: 1970-1980; 1980-1991; 1991-2001 y 2001-2010. Fuente: elaboración personal sobre la base de Censos de Población de 1970, 1980, 1991, 2001 y 2010.

Pobreza e indigencia

Otro caso notable fue el de la pobreza y la indigencia, dos indicadores que, según estimaciones oficiales, descendieron entre 2003 y 2013 del 54 % al 5,7 % de la población y del 27,7 % al 1,4 %, respectivamente (INDEC, 2013). Sin embargo, debe señalarse que varias estimaciones alternativas han puesto en tela de juicio los resultados oficiales, entre ellas el trabajo de Rameri *et al.* (2014), que, recurriendo a una metodología de cálculo muy similar a la del INDEC, situó en 2013 los niveles de pobreza en el 36,5 %, y los de indigencia en el 12,1 %. A similares conclusiones arribó en 2015 un trabajo del Observatorio de la Deuda Social de la Iglesia Católica que, utilizando una metodología distinta a los anteriores, estimó que la pobreza por ingresos alcanzaba al 28,7 % de la población en 2014 (ODSA, 2015). Comparada con el punto de partida –el fin de la fase neoliberal–, la situación social indudablemente mejoró durante el neodesarrollismo, aunque es innegable que no existe consenso unívoco respecto del grado en que lo hizo y que algunas evidencias empíricas muestran la persistencia de altos niveles de pobreza.

Tasa de desocupación

Por añadidura, la evolución descendente de la tasa de desocupación no fue acompañada por una reducción análoga de los niveles de precarización laboral. Considerada como la forma más evidente de superexplotación laboral, el empleo no registrado continuó siendo un grave problema durante el neodesarrollismo, con tasas que en términos generales oscilaron entre el 34,4 % y el 50 %, y que incluso llegaron al 60 % en el caso de las PyMEs, responsables por la mitad del empleo generado a lo largo de la fase (Rameri *et al.*, 2014; Félix, 2012; Varesi, 2014). La situación se agrava cuando se considera la abismal brecha de ingresos entre trabajadores formales y precarizados: en 1992 el ingreso de estos últimos rondaba el 72 % de los primeros, mientras que sólo cubría el 37 % en 2006 (Morina, 2008). Como resultado, el formidable crecimiento económico y la importante creación de nuevos puestos de trabajo durante esta etapa coexistieron con niveles de precariedad e informalidad no muy alejados de las escandalosas cifras de comienzos de este siglo (Cortese *et al.*, 2013).

Evolución del poder adquisitivo

Igualmente contradictoria fue la evolución del poder adquisitivo de la población y la participación de los asalariados en el PBI. Procurando apuntalar los ingresos de las clases subalternas, los gobiernos progresistas impulsaron el incremento del salario mínimo, la recuperación las negociaciones y convenios colectivos, los aumentos y extensiones de las jubilaciones mínimas y los acuerdos de precios para limitar la inflación. Sin embargo, un examen más atento revela que la política laboral se orientó a asegurar la persistencia de la superexplotación laboral como práctica empresarial y restringir los aumentos salariales promedio dentro de los límites de la inflación minorista y por debajo de la evolución de la productividad, en un contexto donde el abaratamiento del trabajo –más aún si se considera su precio en dólares– fue una de las claves para la recomposición de la competitividad internacional y las ganancias del capital concentrado (Varesi, 2009; Félix, 2012).

De hecho, durante el neodesarrollismo la rentabilidad de la cúpula empresarial alcanzó niveles muy superiores a los exhibidos durante la década de 1990, mientras que la tasa de explotación –medida como el cociente entre la productividad laboral (esto es, el valor agregado por trabajador) y el nivel salarial por obrero ocupado– fue un 20 % superior a los guarismos registrados a finales de la década neoliberal, considerados hasta ese momento como los más altos de la historia argentina (Santarcángelo y Perrone, 2011). Otras estimaciones más generales revelan que el costo laboral cayó un 32,3 % durante la fase, 1 de cada 4 ocupados era pobre y el 33,3 % del personal percibía una remuneración inferior al salario mínimo (Varesi, 2009; Rameri *et al.*, 2014). Como resultado, si bien la fase neodesarrollista se caracterizó por restablecer importantes derechos y conquistas que durante la década de 1990 fueron arrebatados a los obreros, no es menos cierto que en materia de explotación la situación se tornó aún más apremiante que la registrada durante la peor crisis socioeconómica de la historia argentina, derivando consecuentemente en un patrón de distribución del excedente crecientemente regresivo para los trabajadores (Santarcángelo y Perrone, 2011).

Íntimamente asociada a lo anterior, la participación de los asalariados en el PBI mostró un comportamiento inestable. De acuerdo a distintas fuentes, después de la crisis de 2001/2002 dicho indicador se redujo a valores que, según diversas estimaciones, oscilaron entre el 28 % y el 16 %. A partir de 2004, la participación de los asalariados en el ingreso inició una paulatina recuperación, no obstante lo cual se mantuvo a lo largo de gran parte de la fase neodesarrollista en niveles similares o incluso inferiores a los guarismos de la década de 1990. Sólo en algunos años puntuales del subperíodo 2006-2012 se observaron valores superiores, que fluctuaron entre el 32 % y el 40,4 %, para luego volver a caer a partir de allí sin lograr sostenerse y menos aún igualar las cifras de la industrialización sustitutiva de importaciones (Lindenboim, 2007; Santarcángelo y Perrone, 2011; Félix, 2012; Varesi, 2016b). Como resultado, la mejora de los pisos de ingresos no implicó cambios estructurales en el techo distributivo, dada la resistencia del capital a ceder márgenes de ganancia. En síntesis, el modelo neodesarrollista favoreció la recomposición de la tasa de ganancia capitalista derivada de la explotación de recursos naturales y los altos precios internacionales de las materias primas a través del descenso del salario real, la elevada productividad del trabajo y la naturalización de niveles tolerables de problemas laborales (Varesi, 2009; 2016a; Cortese *et al.*, 2013).

Donde el neodesarrollismo indiscutiblemente dio un giro copernicano respecto del neoliberalismo fue en materia de política social, buscando lograr la hegemonía política en su forma 'clásica', es decir, a través de concesiones y beneficios a los sectores sociales subalternos (Basualdo, 2006). Con respecto a la protección social, se encuentran notables diferencias en relación al régimen neoliberal. Procurando revertir las inequitativas reformas del pasado, que redujeron el déficit público desmantelando las políticas universales estratificadas vigentes hasta la década de 1970 y fomentando la participación del sector privado en los servicios sociales universales, la asistencia focalizada a grupos vulnerables o de riesgo excluidos de la seguridad social tradicional y afectados por situaciones de desempleo y pobreza (Barbeito y Lo Vuolo, 1992; Lo Vuolo y Barbeito, 1998; Lo Vuolo *et al.*, 1999; Repetto, 2002; Grassi, 2003; Danani, 2003; Repetto y Andrenacci, 2005; Falappa y Andrenacci, 2008; Danani y Grassi, 2008), los gobiernos neodesarrollistas tendieron a recuperar la tradición universalista aplicando contrarreformas en materia de políticas de previsión social. Si se compara el promedio del gasto público social per cápita (GPS) de la década de 1990 con respecto al período 2003-2012, durante esta última fase éste creció un 38,8 % en desarrollo social, un 48,9 % en políticas universales y un 112,3 % en previsión social (gráfico n° 4), aumentando los niveles de cobertura y la garantía de movilidad en los beneficios (MECON, 2011).

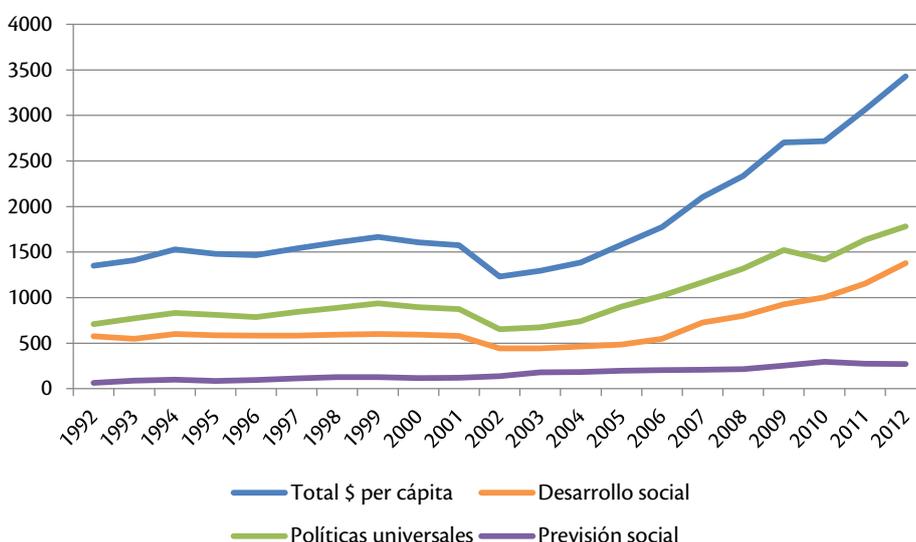
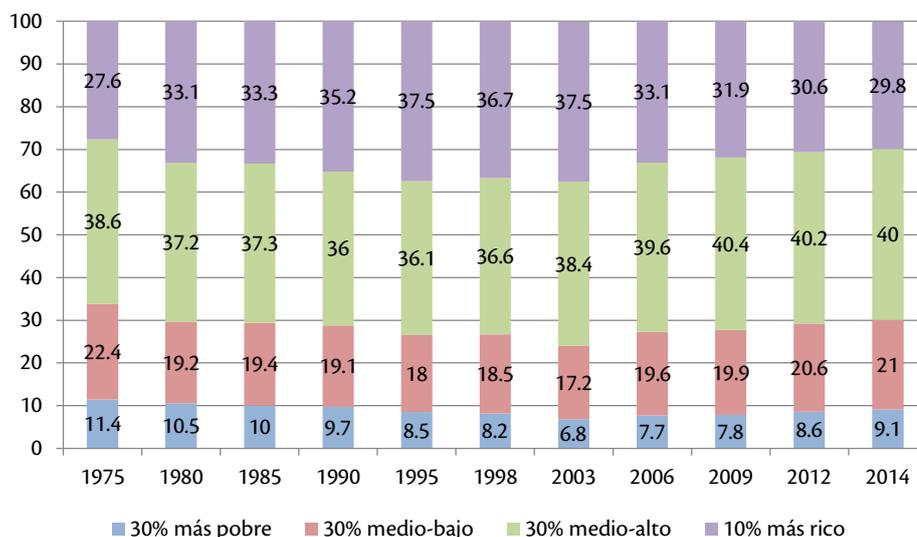


Gráfico n° 4. Gasto público social consolidado per cápita (en pesos de 1993) de los gobiernos nacional, provincial y municipal. Argentina, período 1992-2012. Fuente: elaboración personal sobre la base de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON), Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. Gasto público consolidado 1980-2008. E Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República (1992-2012).

Infiriendo que el mercado de trabajo presentaba limitaciones para disminuir las tasas de empleo no registrado (Beccaria y Groisman, 2008) y absorber los sectores menos calificados y más vulnerables, el Estado nacional desarrolló políticas de transferencias de ingresos hacia los sectores ligados al ‘núcleo duro’ de la pobreza. En el caso de los hogares desocupados, la redistribución del ingreso se puso en práctica mediante el plan Jefes y Jefas (PJJHD) primero y a través del programa Familias por la Inclusión social después, cuya naturaleza se orientaba a escindir la protección social del mundo laboral y redirigirlo al entorno familiar. La nueva propuesta asistencial, que buscaba promover el acceso a la salud y la educación de los menores, estuvo dirigida esencialmente a las beneficiarias del PJJHD, dado su alto grado de inempleabilidad (Campos, Faur y Pautassi, 2007). Se creó también el Seguro de Capacitación y Empleo (SCE) que, orientado a los beneficiarios del PJJHD, otorgaba un ingreso no remunerativo y apoyo para la reinsertión laboral a partir de la asistencia en la búsqueda de empleo, capacitación laboral y experiencia en el autoempleo (Trujillo, 2017). Hacia finales del modelo neodesarrollista se implementó el programa Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH) y el programa Conectar Igualdad –vinculado a la inclusión digital en el ámbito educativo– (Grushka, 2014), buscando así fortalecer las capacidades de aquellos trabajadores a los que se les tornaba cada vez más difícil encontrar un puesto de trabajo (Neffa, 2008). Estas políticas, junto con otros hitos como la universalización de los beneficios jubilatorios y de pensiones –que alcanzó al 95 % de la población en edad jubilatoria– y el lanzamiento de la Asignación por Embarazo para Protección Social (AUE), contribuyeron en su conjunto, entre 2003 y 2014, a que la redistribución secundaria del ingreso fuera más equitativa que durante el período 1976-2002, mejora sobre todo evidente en los casos del 10 % más rico de la población y el 30 % más pobre (gráfico n° 5).

Gráfico n° 5. Distribución social del ingreso (% del ingreso percibido según sectores). Argentina. Período 1975-2014. Fuente: elaboración personal sobre la base de Marshall (1995) e INDEC Encuesta Permanente de Hogares (EPH) puntual (Onda octubre: 1990-2003, mayo 1990 a mayo de 2003) y EPH Continua (3° trimestre del 2003-2014) (INDEC).



Los CEOs al gobierno, la cúpula empresarial al poder: la fase de restauración neoliberal-conservadora (2016-2019)

Comenzando a mostrar señales de agotamiento a partir de 2012 –elevada inflación, incipiente déficit fiscal, reducción del excedente comercial, bajo nivel de reservas e inversión, situación adversa para conseguir financiamiento externo, etc.–, el modelo de acumulación neodesarrollista llegó a su fin en diciembre de 2015. Con el recambio gubernamental producido en esa fecha, nuestro país fue sometido a una nueva experiencia neoliberal, la tercera del largo y tortuoso ciclo iniciado en 1976. Sin embargo, la situación era distinta al pasado debido a un hecho hasta entonces inédito en la historia argentina: la colonización del Estado

nacional por parte de encumbrados miembros de la cúpula empresarial. Si bien la dictadura militar supo contar con representantes del Chase Manhattan Bank y la Sociedad Rural y los años previos a la Convertibilidad se caracterizaron por la conducción económica de funcionarios de Bunge & Born, el nuevo gobierno en el poder desde finales de 2015 reviste la singularidad de estar integrado prácticamente en su totalidad por personal político que, debido a su condición de CEO (*chief executive officer*) de empresas transnacionales y grupos económicos domésticos, asume un comportamiento orgánico y absolutamente consustanciado respecto de la facción más concentrada y monopolista de la clase dominante (Rosso, 2016; Zaiat, 2016). De ahí la utilización del concepto de *ceocracia* para ilustrar este fenómeno de conquista directa de las áreas clave del aparato estatal por parte del poder económico para ponerlo a su servicio, una suerte de gobierno del gran empresariado por y para él mismo (Varesi, 2016c).

Desde la propia presidencia de la Nación hasta las diferentes carteras y ministerios del gabinete, todos los integrantes de la conducción política provienen mayoritariamente de altos puestos gerenciales de la cúpula empresarial. Este monolítico y compacto conjunto incluye a economistas de tradición neoliberal ortodoxa, representantes del capital financiero concentrado y la banca internacional (Deutsche Bank, J.P. Morgan), directivos de larga trayectoria en empresas transnacionales hidrocarburíferas (Shell), aeronáuticas (LAN), automotrices (General Motors) y de la informática y las telecomunicaciones (IBM, Telecom), grupos económicos nacionales (Macri, Techint, fondo Pegasus - Farmacity, Freddo y Musimundo-), compañías mineras y de distribución eléctrica y organizaciones ligadas al sector agropecuario (Rosso, 2016; Zaiat, 2016; Varesi, 2016c).

No debe extrañar, entonces, que se haya tratado de una fase de restauración neoliberal y, al mismo tiempo, conservadora: neoliberal, porque las políticas aplicadas guardan inocultables similitudes con las reformas implementadas durante el último gobierno *de facto* y la década de 1990; y conservadora, porque ha implicado el despliegue de una estrategia política de contraofensiva y revancha clasista orientada a descargar los costos del cambio de modelo sobre los sectores populares, revertir las políticas sociales de la fase neodesarrollista y generar ingentes transferencias de recursos desde los asalariados a los capitalistas en general y desde segmentos de la pequeña y mediana burguesía al capital concentrado, todo ello con el apoyo no sólo de los miembros del bloque dominante, sino también de los estratos sociales altos y buena parte de los medios (Varesi, 2016c; Vommaro, 2016). Como resultado, el bloque en ejercicio del poder hegemónico en la Argentina halló una fórmula de gobierno tautológica para congraciarse simultáneamente con las tres facciones del capital oligopólico que fueron alternativamente privilegiadas en las distintas fases del macroperíodo histórico contemporáneo, desde la dictadura hasta el neodesarrollismo –sector financiero, compañías de servicios públicos privatizados y sector primario-extractivo exportador–, aplicando y combinando para ello las peores políticas de la era de la modernización excluyente.

Catapultado al poder gracias a sus promesas de ‘revolución de la alegría’ y ‘pobreza cero’ –sugestivamente similares a las banderas de ‘revolución productiva’ y ‘salario’ enarboladas por el también neoliberal régimen de los años noventa–, el nuevo gobierno no enunció explícitamente su programa económico (Guillén Gómez, 2018), no obstante lo cual fue evidente, desde un comienzo, su intención de poner en funcionamiento un nuevo modelo neoliberal de manifiesta concepción ortodoxa que colocara al mercado en la posición privilegiada de único protagonista del proceso de asignación de los recursos. Entendiendo, bajo esta concepción, que la acumulación del capital, el crecimiento económico y la dinamización de la inversión dependen exclusivamente de la generación de expectativas de elevadas tasas de ganancia para el empresariado (Harvey, 2007), desde entonces el énfasis de la nueva gestión en todo momento ha estado puesto en implementar medidas que estimulen la competitividad, brinden mayor seguridad jurídica

Restauración neoliberal

sobre los derechos de libertad y propiedad privada, reduzcan la carga tributaria al sector productivo, garanticen el aumento de la rentabilidad empresarial, disminuyan los costos laborales indirectos, atenúen los niveles de conflictividad y litigiosidad laboral, profundicen la flexibilización del uso de la fuerza de trabajo y avancen hacia la reducción de cualquier tipo de intervención y regulación estatal en la economía.

Política exterior

Siguiendo esa línea, el nuevo gobierno argentino desarrolló una política exterior de explícito e incondicional (re)alineamiento con el sistema financiero internacional y potencias como Estados Unidos y la Unión Europea, aunque preservando la alianza estratégica con China forjada durante la fase anterior. En ese marco, el Estado nacional se alejó de la UNASUR, debilitó sus vínculos regionales y buscó impulsar tanto la firma de un Tratado de Libre Comercio entre el Mercosur y la Unión Europea como incorporarse a la llamada 'Alianza del Pacífico', procurando negociar con un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y otros similares con Canadá y México (Arceo, 2016; Seoane, 2017). Derogando la Ley Cerrojo y la Ley de Pago Soberano (Pozzo, 2017), el Estado resolvió satisfacer rápidamente los reclamos de los *holdouts* o 'fondos-buitre' que habían quedado afuera de los canjes de deuda pública de 2005 y 2010, pagando 9.300 millones de dólares por una deuda original de 1.600 millones para, de ese modo, buscar restablecer la confianza del sistema financiero internacional. Paralelamente, esta estrategia fue complementada por la renovación de las relaciones del gobierno argentino con el Fondo Monetario Internacional, aceptando la revisión de las cuentas fiscales –algo que no ocurría desde 2005– y, más recientemente –junio de 2018– negociando un nuevo acuerdo de financiamiento con dicho organismo multilateral de crédito.

En el plano interno, la primera medida de política económica llevada a cabo consistió en la eliminación del llamado 'cepo cambiario', fenómeno que implicó, por un lado, la derogación de todas las restricciones –inmovilización del 30 % a inversiones extranjeras, requisito de permanencia mínima de éstas durante un año, encaje del 30 % que pesaba sobre el ingreso de capitales especulativos, obligatoriedad de permanencia de estos últimos por un plazo mínimo de 120 días, etc.– y, por el otro, propició la desregulación creciente de la compra de divisas, primero fijando laxos límites para su adquisición –2 millones de dólares mensuales, luego elevado a 5 millones–, y posteriormente permitiendo la compra automática sin restricciones de cantidad y plazo. La unificación del mercado cambiario condujo además a una megadevaluación de la moneda nacional situada en el orden del 50 %, con su inevitable correlato en el aumento de precios.

Apertura importadora

En sintonía con lo anterior, el gobierno ejecutó una acelerada apertura importadora, so pretexto de estimular la competitividad de la economía nacional y disciplinar al empresariado local para así poner fin a la inflación. Esta política comenzó a cobrar forma con la eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación, que fueron reemplazadas por un Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones Automático y no Automático, liquidando así un esquema de regulación que, aún con sus ya comentadas limitaciones, había sido planeado para proteger a la industria nacional (Varesi, 2016c). Como resultado, la balanza de pagos argentina culminó 2017 con un déficit comercial que alcanzó sus máximos niveles históricos –8.471 millones de dólares en un solo año–, propiciando un crecimiento de las importaciones a una tasa anual del 16,8 % y superando holgadamente las (hasta entonces) cifras récord de 1994 y 1998 –5.751 millones y 4.943 millones, respectivamente–. Las razones que explican tal situación obedecen a la combinación de múltiples factores, entre los cuales sobresalen el atraso cambiario, el ostensible incremento de las importaciones de bienes de capital, piezas y accesorios, bienes intermedios, vehículos y autopartes –en este último caso, reduciendo alícuotas de impuestos a los autos de gama media y alta–, el encarecimiento de las manufacturas industriales adquiridas en el exterior, la importación de combustible, la recesión brasileña y el auge de la venta de auto-

móviles importados en el mercado doméstico (Gasalla, 2017; 2018). Si bien esta política no demostró ser una herramienta eficaz para combatir la inflación, los primeros efectos de la liberalización comercial comenzaron a hacerse sentir rápidamente en la industria textil (Varesi, 2016c), resultando altamente perjudicial para la industria nacional en su conjunto, especialmente para actividades con modalidad de producción intensiva en el factor trabajo –la ya mencionada textil, el calzado, las confecciones, los alimentos, etc.–, provocando en consecuencia varios cierres de fábricas y violentos conflictos laborales.



Figura n° 47. Manifestantes durante la asunción de Mauricio Macri a la presidencia de la Nación, 2015, Buenos Aires.

Recuperando la herencia neoliberal de la década de 1990 y profundizando en algunos aspectos el legado neodesarrollista de comienzos de este siglo, las nuevas políticas del Estado nacional apuntaron a profundizar los ya de por sí elevados niveles de reprimarización de la matriz productivo-exportadora, en el marco de una estrategia orientada a que el país deje de ser el ‘granero del mundo’ y se convierta en el ‘supermercado del mundo’ (Arceo, 2016). Siguiendo esa línea, se desreguló el comercio exterior a través de la eliminación del Régimen de Operaciones de Exportación (ROE) y la reducción o supresión (según el caso) de los derechos o retenciones a la exportación. Como resultado, las alícuotas aplicadas a la soja cayeron del 35 % al 30 % para el grano –tendencia que continuó, dado que a mediados de 2018 dicha alícuota se había reducido al 24 %– y del 32 % al 27 % para sus derivados, mientras que los gravámenes que pesaban sobre el trigo (23 %) y el maíz (20 %) se redujeron al 0 %, eliminándose también los correspondientes al girasol y el sorgo. Lo mismo ocurrió con la carne, los productos de las economías regionales y numerosas manufacturas industriales –productos farmacéuticos y de limpieza, textiles, calzados, piedra, cerámicas, vidrio, metales, herramientas, máquinas, aparatos y material eléctrico, automóviles, autopartes, tractores, aeronaves, barcos, armas y municiones o muebles, juguetes, etc.–, rubro donde quedaron vigentes sólo los derechos de exportación sobre desperdicios y desechos de fundición, hierro y acero (5 %) y los biocombustibles (32 %) (Varesi, 2016c). Por añadidura, se eliminaron las retenciones a las exportaciones pesqueras y mineras, lo cual en este último caso acabó convalidando una situación de hecho, dado que la gran mayoría de las firmas mineras no pagaba el gravamen.

Estas políticas tuvieron dos consecuencias inmediatas. Por un lado, la combinación de la eliminación / reducción de derechos de exportación con la derogación del ROE condujo al permiso de exportar sin límites y, por consiguiente, al desmantelamiento de los cupos para el consumo local de productos de la canasta básica, quitando bienes del programa “Precios cuidados” y fomentando la eliminación parcial de este sistema de control de precios. Por otro lado, la matriz exportadora se reprimarizó aún más: sólo entre diciembre de 2015 y marzo de 2016, el peso relativo de las manufacturas industriales sobre las exportaciones se redujo del 40 % al 28 %, mientras que el de las manufacturas de origen agropecuario hizo lo propio del 42 % al 40 %; paralelamente, la gravitación de los productos primarios se duplicó holgadamente, pasando del 13 % al 29 % (Varesi, 2016c).

Matriz productiva

Matriz exportadora



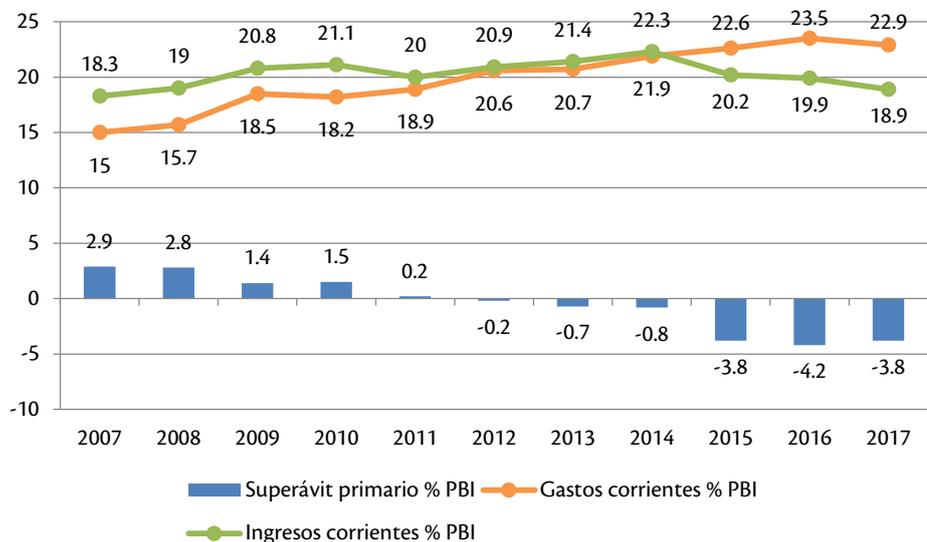
Figura n° 48. Portada del diario *Página 12* sobre la inauguración de las sesiones ordinarias del Congreso de la Nación, 2 de marzo de 2017. Fuente: Biblioteca Nacional Mariano Moreno.

Déficit fiscal

Lejos de atenuarse, esa tendencia se agudizó hacia finales de 2016, fecha en la cual el 71,3 % de las exportaciones argentinas correspondió a sectores basados en la explotación a gran escala de recursos naturales, con gran preponderancia de la agricultura y la agroindustria (53,8 %), la minería y los hidrocarburos (9 %), la ganadería (4,9 %), la pesca (2,9 %), la siderurgia y el aluminio (1,8 %) y la industria forestal (0,9 %). De hecho, seis de los siete principales complejos exportadores –con la excepción de la industria automotriz– eran de raigambre netamente primaria o extractiva, tales como el oleaginoso, el cerealero, el aurífero-cuprífero, el bovino, el petrolero-petroquímico y el frutihortícola, acaparando en su conjunto el 64,1 % del total (MH-INDEC, 2017). Consolidado al extremo por la gestión, el impulso al extractivismo aparece entonces como un rasgo estructural de todo el macroperíodo histórico, convirtiéndose en una política de Estado por derecho propio, independiente del signo partidario y la orientación ideológica de los distintos gobiernos.

No obstante la obsesión gubernamental por combatir el déficit fiscal, éste se incrementó o, en el mejor de los casos, se mantuvo durante los últimos años, pasando –según cifras oficiales– del 3,8 % del PBI en 2015 al 4,2 % en 2016 y nuevamente al 3,8 % en 2017 (Gráfico n° 5). Otras fuentes, en cambio, sostienen que este indicador se duplicó, pasando en idéntico lapso del 2 % al 4,3 % (García, 2016; Zicari, 2017). La recesión, la caída del consumo y la inversión, la apertura importadora, el cierre de fábricas y el aumento de la capacidad ociosa industrial determinan que la recaudación fiscal se reduzca constantemente –potenciada por la eliminación de derechos de exportación– y se sitúe por debajo de la inflación (Zicari, 2016; 2017). Contrariando la propia retórica del programa neoliberal –algo que por otra parte también ocurrió durante la dictadura militar y la década de 1990–, el gasto público también se ha incrementado (gráfico n° 6), dado que la reducción de personal estatal fue paralela a la ampliación de la estructura jerárquica gubernamental con la creación de nuevos ministerios y secretarías y la contratación de numerosos asesores con altos sueldos.

Gráfico n° 6. Ingresos corrientes, gastos corrientes y superávit primario del sector público nacional (en % del PBI). Argentina, período 2007-2017. Fuente: elaboración personal sobre la base de Secretaría de Hacienda, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2007-2017).



Especulación financiera

Sin perjuicio del renovado impulso otorgado a la reprimarización económica, el gobierno nacional desplazó nuevamente el eje de la acumulación de capital hacia la valorización y especulación financiera, ejecutando una política de desregulación complementada por una agresiva estrategia de endeudamiento en los planos interno y externo. Dado el ya típico énfasis neoliberal en combatir la inflación y el déficit fiscal recurriendo a políticas contractivas de la base monetaria combinándolas con el manejo de la tasa de interés y otras variables financieras, el Estado nacional autorizó ilegalmente al Banco Central a emitir títulos de deuda –las llamadas LEBACs, acrónimo de Letras del Banco Central– con la finalidad de financiar

parte de su propio déficit público, absorber el exceso de masa monetaria y evitar que éste se vuelque al mercado interno acelerando la inflación o presionando sobre el dólar. Para atraer a los inversores, esos bonos fueron colocados en el mercado a muy corto plazo y altísimas tasas de interés, las cuales en 2016 se situaban en el orden del 28 % –frente a tasas internacionales que fluctuaban entre el 0 % y el 7 %– (García, 2016), llegando a mediados de 2018 a superar la barrera del 40 %. Como resultado, el *stock* de LEBACs pasó de representar el 59 % de la base monetaria en 2015 a absorber el 73 % en 2016 (García, 2016), acumulando a finales de 2017 unos 1,17 billones de pesos –1,80 billones si se suman los intereses–, cifra equivalente al doble de la masa monetaria y el 11 % del PBI. La gran cantidad de LEBACs en circulación y sus elevadas tasas de interés convirtieron a estos títulos en la variable que arrastra a todos los rendimientos financieros de la economía argentina, repercutiendo en el alza de las tasas de interés de los créditos de todo tipo (García, 2016) y, por ende, profundizando el estancamiento económico, la desindustrialización, caída del consumo e inversión, perjudicando a las PyMEs –fuertemente dependientes del crédito bancario– y alentando la especulación.

A diferencia de los gobiernos neodesarrollistas, que utilizaron el superávit comercial y la emisión monetaria del Banco Central como fuentes de financiamiento, la nueva gestión neoliberal recurrió al masivo endeudamiento externo en moneda extranjera (dólares, fundamentalmente) para cubrir el déficit no sólo fiscal sino también comercial, lo cual determinó que la deudo-dependencia actual del país fuera similar a la de la década de 1990 y el año 2001 (Zícari, 2016). Para ilustrar la magnitud del fenómeno, basta señalar que la deuda pública consolidada pasó de 253.989 millones de dólares en diciembre de 2015 a 342.078 millones a finales de 2017, aumentando un 34,6 % en apenas dos años y pasando de representar en 2008 el 93,3 % de las exportaciones y el 165 % de las reservas del Banco Central a dar cuenta en 2017 del 500 % y el 744 %, respectivamente. Considerando los valores no consolidados, desde comienzos de su gestión hasta mediados de 2018 el nuevo gobierno emitió nada menos que 138.262 millones de dólares de deuda –el 78 % en moneda extranjera–, una cifra equivalente al 15 % del PBI, que crece a razón de 862 dólares por segundo. Debido a los altos intereses –Argentina paga tasas del 7 %, contra el 3 % promedio pagado por América Latina–, el peso de aquellos sobre el PBI pasó del 1,4 % al 2,3 % (Pozzo, 2017).

La combinación de endeudamiento interno en LEBACs y endeudamiento externo en divisas alentó la fuga de capitales, en un contexto en el cual los inversores financieros tomaban deuda privada en dólares, convertían esas divisas a pesos para comprar LEBACs y finalmente reconvertían el excedente generado nuevamente a dólares para remesarlo al exterior (Lewkowicz, 2017). Como resultado, un informe del Observatorio de la Deuda Externa de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo estima que entre el 50 % y el 75 % de la nueva deuda emitida por el gobierno nacional acabó financiando la fuga de 46.305 millones de dólares en apenas dos años. Otro informe, esta vez emitido por el Observatorio de la Riqueza, señala que la Argentina es el país del mundo con mayor fuga de capitales per cápita. Según cifras oficiales del INDEC, en idéntico lapso el capital de argentinos en el exterior aumentó un 11 %, acumulando –sin considerar los ahorros en dólares por fuera del sistema financiero ni las operaciones *off shore*– unos 262.343 millones de dólares, de los cuales al menos tres cuartas partes corresponderían a remesas de firmas transnacionales a sus casas matrices y salidas de utilidades financieras. (Lewkowicz, 2017; Lukin, 2017). Esto contrasta con el discurso oficial del ‘blanqueo’ de capitales –una política ya implementada durante el neodesarrollismo a través de descuentos tributarios (Varesi, 2010)– y la supuesta ‘lluvia de dólares’ que éste traería aparejada, dos fenómenos empujados tanto por la magnitud de la fuga –según el propio Banco Central, al país ingresaron apenas 1.797 millones de dólares anuales– como por el hecho de que esta vez el ‘blanqueo’ llevado adelante por el nuevo gobierno neoliberal consiste simplemente en declarar los capitales en el exterior, no en repatriarlos.

Fuentes de financiamiento

Por añadidura, esa perversa dinámica de acumulación generó un círculo vicioso de inciertas consecuencias dentro del propio sector público. Constantemente, el Banco Central se veía obligado a emitir moneda para comprar los dólares que ingresaban en concepto de deuda externa y luego debía neutralizar esa emisión lanzando nuevas LEBACs en condiciones cada vez más atractivas para los especuladores para intentar evitar efectos inflacionarios y que los inversores se volcaran masivamente al dólar. La perniciosa espiral generada por el creciente endeudamiento interno (en pesos) y externo (en dólares), las repetidas alzas de la tasa de interés doméstica y los bruscos cambios de la presión sobre el tipo de cambio –apreciación por toma de empréstitos externos, depreciación por fuga de capitales y déficit comercial– generaron una situación de elevada fragilidad del sistema financiero y sobre todo bancario –uno de los principales tenedores de LEBACs– que dejó librada la suerte del país a la decisión de los acreedores de renovar (o no) sus títulos de deuda, con el nefasto potencial –como sugiere Zícari (2016; 2017)– de desembocar en una crisis similar a la de 2001.

Redistribución regresiva del ingreso

Párrafo aparte merece la descomunal transferencia de ingresos ejecutada desde los asalariados hacia el capital oligopólico, especialmente hacia las firmas privatizadas de servicios públicos. El nuevo episodio de redistribución regresiva del ingreso se inició con la ya mencionada megadevaluación del 50 % y su continua depreciación –150 % acumulado a mayo de 2018– y la eliminación / reducción de los derechos de exportación, dos factores que produjeron un *shock* redistributivo de recursos en beneficio de los sectores más concentrados y deterioraron el salario real de los trabajadores al erosionar su poder adquisitivo en un 12,2 % entre diciembre de 2015 y marzo de 2016 (Varesi, 2016c). Otros factores que coadyuvaron a acelerar la inflación fueron la desregulación del comercio exterior –que determinó que las grandes empresas privilegiaran aún más su inserción en los mercados internacionales– y la ausencia de controles estatales –que dejaron en libertad a los formadores de precios para aumentarlos y así elevar sus ganancias– (García, 2016). Esto fue concomitante respecto de otros aumentos –alquileres, servicios, otros precios antes regulados, etc.– y la fijación de topes a las recomposiciones salariales por debajo de los índices inflacionarios oficiales, con la consiguiente caída de las remuneraciones reales y la mayor regresividad en la distribución del ingreso.

Tarifas

Otro ejemplo atañe a los brutales aumentos tarifarios implementados en prestaciones básicas. So pretexto de disminuir el déficit fiscal reduciendo los subsidios otorgados a las compañías operadoras de servicios públicos privatizados y mejorar su resentida calidad, las tarifas sufrieron sustanciales ajustes desde finales de 2015 hasta mediados de 2018. Incluyendo en la estimación tanto los aumentos efectivizados como los anunciados hasta finales de ese último año, se observan casos paradigmáticos como los de la medicina prepaga (88 %), el transporte público en el Área Metropolitana del Gran Buenos Aires (275 %), los peajes (677 %), el agua potable (996 %), el gas natural (1.297 %) y la energía eléctrica (1.615 % para el usuario promedio). Como resultado, durante el trienio 2016-2018, la Argentina se desplazó de la última a la tercera posición dentro de un relevamiento realizado recientemente en ocho países latinoamericanos que evaluó la incidencia del costo tarifario sobre el salario mínimo. De acuerdo a las conclusiones del estudio, la evolución del peso relativo de los principales servicios públicos sobre el salario mínimo en Argentina tuvo un incremento acumulado de 15 puntos porcentuales durante los últimos tres años, pasando del 6 % al 21 % y situándose sólo por debajo de Venezuela y Chile (Arancibia, 2018; Política Argentina, 2018).

Nada se dijo, sin embargo, respecto de qué ocurrió con los millonarios subsidios otorgados a las empresas durante la fase anterior, ni tampoco de los cuantiosos recursos públicos que, a pesar de los constantes aumentos tarifarios, continuaron siendo aportados a sus arcas, dado que los subsidios siguen

vigentes, representando el 2,3 % del PBI en 2017 y el 1,6 % en 2018 (Arancibia, 2018). Menos aún se habla de la condonación de millonarias deudas tributarias a las compañías eléctricas o de las multimillonarias ganancias obtenidas por la cúpula empresarial gracias a los ajustes tarifarios, con utilidades que llegaron a triplicarse para algunas transportistas y distribuidoras de gas, pese a los menores volúmenes despachados debido a la caída del consumo (La Izquierda Diario, 2018). El gobierno nacional también liberalizó y reacopló el precio doméstico del barril de crudo a la cotización internacional, pero no sin antes entregar subsidios a las compañías petroleras por 5.000 millones de dólares en 2016 y otros 15.000 millones de pesos en 2017 (Cabot, 2016; Infobae, 2017), continuando así durante dos años la política energética legada por la fase neodesarrollista.



Figura n° 49. Marcha contra la reforma previsional, Buenos Aires, 2017. Fuente: Infogremiales.

En materia laboral y social, los hechos demuestran que gran parte de la población vivió una creciente ‘revolución de la tristeza’ (Zícari, 2016). Luego de su caída inicial (1,8 % en 2016), la incipiente recuperación del PBI en 2017 (2,9 %) –motorizada por el relanzamiento de la obra pública– (gráfico n° 7) no logró atenuar los efectos regresivos del nuevo programa neoliberal sobre el mercado de trabajo. Como resultado, la desocupación comenzó a aumentar, hecho a su vez alentado por la derogación de la Ley de Doble Indemnización y el veto presidencial a la ley antidespidos sancionada en 2016 por el Congreso. De acuerdo a diversas estimaciones, durante los primeros meses del nuevo gobierno fueron despedidos entre 130.000 y 141.542 trabajadores, de los cuales 45.000 correspondieron al sector público y 85.000 al sector privado, con gran incidencia de la actividad de la construcción (55.000). Esto significaría que en los primeros meses del nuevo régimen neoliberal se destruyeron unos 1.000 puestos de trabajo por día en la Argentina (Varesi, 2016c). Según guarismos oficiales, el número de desocupados ascendía a 1,5 millones y existían otros 2,7 millones con problemas de empleo a finales de 2016, mientras que las tasas de desempleo, subempleo e inactividad –efecto de desaliento en la búsqueda de empleo– volvieron a aumentar durante el primer trimestre de 2017, con el consiguiente retroceso de la tasa de empleo debido a numerosas suspensiones y ‘retiros voluntarios’, la mayoría de ellos registrados en el sector industrial. Como resultado, entre los terceros trimestres de 2015 y 2017 las tasas de desocupación abierta y de subocupación demandante crecieron del 5,9 % al 9,3 % y del 5,9 % al 7,7 %, respectivamente (gráficos n° 8 y 9), en un marco de creciente informalidad y precarización laboral.

Materia laboral

Gráfico n° 7. Tasa de crecimiento interanual del PBI medido a precios constantes (año 2004). Argentina, período 2008-2017. Fuente: elaboración personal sobre la base de datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), Series trimestrales de oferta y demanda globales. Años 2004-2018.

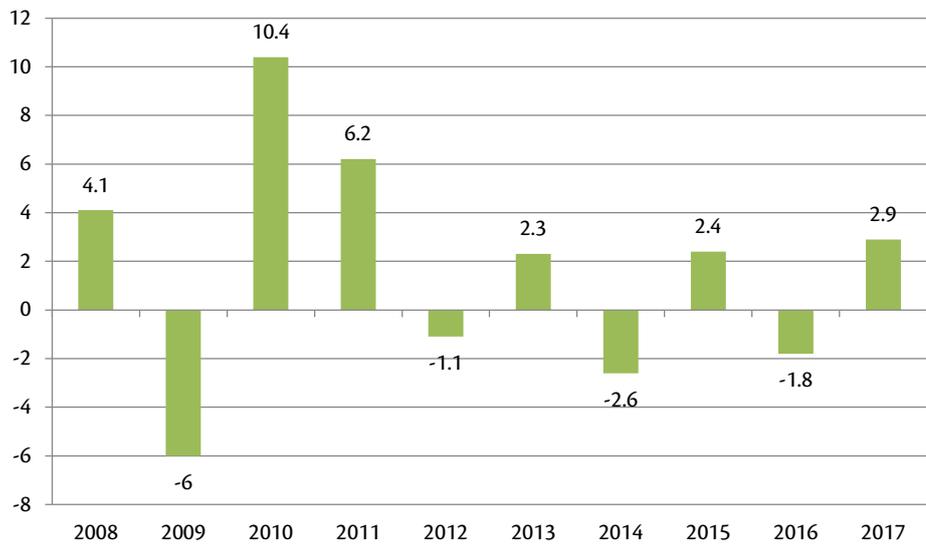


Gráfico n° 8. Tasas de actividad y empleo (población de diez y más años). Argentina, período 2005-2017 (terceros trimestres). Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC Encuesta Permanente de Hogares EPH Continua (3° trimestre del 2005 -2017) (INDEC).

Nota: población total, 31 aglomerados urbanos.

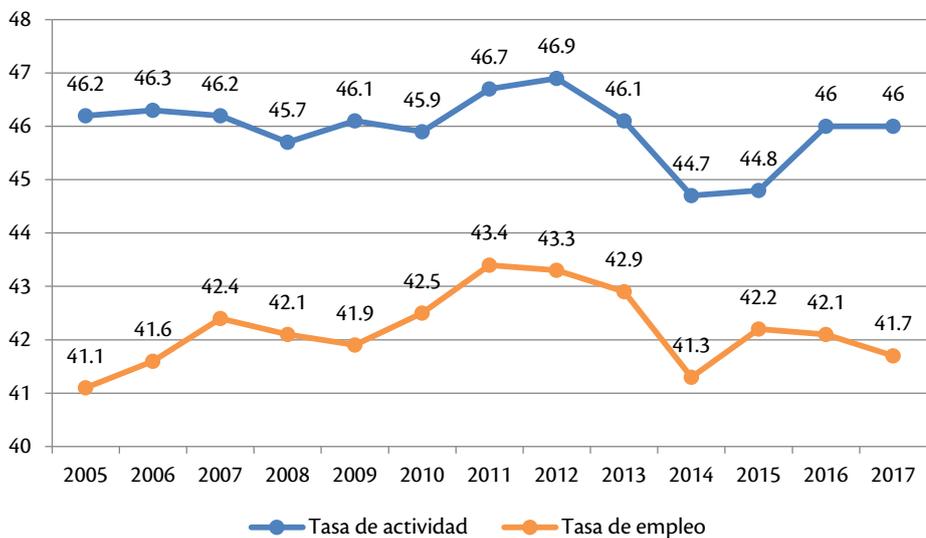
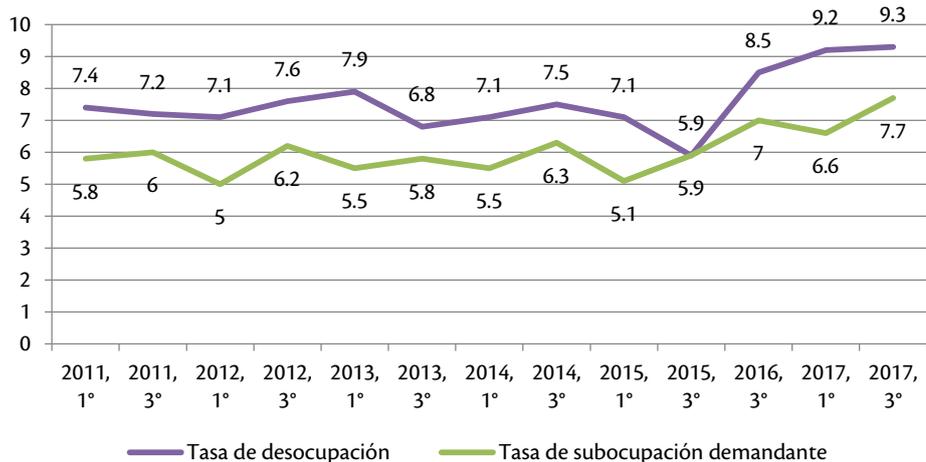


Gráfico n° 9. Tasa de desocupación y subocupación demandante. Período 2011-2017 (primeros y terceros trimestres). Fuente: elaboración personal sobre la base de INDEC Encuesta Permanente de Hogares EPH Continua (1° trimestre del 2011 -2017) (INDEC).

Nota: población total, 31 aglomerados urbanos.



Ante esta situación, el Estado optó por estimular el ‘emprendedurismo’ e incentivar la rápida constitución de nuevas PyMEs competitivas antes que fomentar la creación de puestos de trabajo asalariados. Su política con respecto a los cuentapropistas o monotributistas fue ambigua, dado que, por un lado, extendió la Asignación Universal por Hijo a la progenie de ese sector, pero, por el otro, aumentó sus impuestos. Paralelamente, lanzó el Programa de Transformación

Productiva (TPT), que otorga un subsidio durante nueve meses a los trabajadores despedidos del sector privado y busca facilitar su reinserción en empresas con mayor dinamismo, obteniendo escasos y muy modestos resultados frente a la dimensión del problema. Recordando la extracción de quienes detentaban en ese momento el poder político en la Argentina, esto no debe ser interpretado como un fracaso, sino más bien como un éxito de la estrategia neoliberal / empresarial de volver a generar un ejército de reserva que permita disciplinar a la clase obrera y limitar sus demandas (Varesi, 2016c), tal como lo han dejado en evidencia tanto la ostensible reducción del costo laboral ocasionada por la devaluación como el reiterado y sistemático énfasis del gobierno nacional en implementar (por ley) una nueva reforma laboral a todas luces favorable para los sectores capitalistas más concentrados.

Con respecto a la pobreza coyuntural o por ingresos, la situación ha empeorado aún más. Según un informe del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina, alrededor de 1.500.000 personas se sumergieron en la pobreza sólo durante el primer trimestre de 2016, mientras que el número de indigentes aumentó en 350.000 habitantes, algo que no sucedía desde la crisis de 2001. Llevando el análisis a finales de 2017, la misma entidad estimó que más de 13 millones de argentinos eran pobres y 2,7 millones eran indigentes, cifras que demostrarían que en el último trienio la pobreza avanzó a razón de 2 habitantes por minuto, y la indigencia, a razón de una persona cada 73 segundos. Otro estudio, realizado por la Universidad Católica Argentina, determinó que 6 millones de ciudadanos pasaban hambre, con el agravante de que el 20 % de los niños sufría desnutrición crónica. Nada menos que el 66 % de los argentinos ganaba menos de lo necesario para costear la canasta básica de bienes y servicios, uno de cada diez hogares carecía de los recursos necesarios para alimentar a todos sus integrantes y la asistencia a comedores escolares y comunitarios se acrecentó en casi un 400 % en apenas 18 meses (Minuto Uno, 2017). Así, el 'cambio' en Argentina parece traer el rostro antiguo del neoliberalismo: pobres más pobres y ricos más ricos, de la mano de la reforma tributaria más regresiva de las últimas décadas, que determinó que la alícuota del Impuesto de Bienes Personales para los sectores más ricos –patrimonio de más de 100 millones de pesos– disminuirá paulatinamente desde el exiguo 1,25 % vigente en 2015 hasta el irrisorio 0,25 % que regirá en 2019 (Varesi, 2016c). Para ilustrar la creciente regresividad en la distribución de la riqueza, basta recordar que, sobre un total de más de 40 millones de habitantes, en nuestro país existían en ese momento 114.000 personas con un patrimonio neto de más de un millón de dólares, mientras que el decil correspondiente al estrato más alto se apropiaba de un volumen de ingresos que es 15 veces superior al decil situado en la base de la pirámide social (Minuto Uno, 2017).

Materia social

En este capítulo, hemos realizado una periodización de la sociedad, la economía y el territorio argentino en su conjunto, describiendo, analizando e interpretando su proceso de formación socioespacial, esto es, su proceso de modernización, de acumulación de trabajo pasado y presente y de construcción material y política a lo largo de las distintas fases históricas. Partiendo desde el período previo a la conquista europea hasta finalmente arribar a nuestros días, el trabajo ha dejado en claro que la realidad socioterritorial argentina se ha configurado históricamente como el resultado de la subalternización de vastos sectores populares y el (re)acomodamiento de los grupos hegemónicos locales en función de los modelos de desarrollo liderados e impuestos desde los países centrales. Esta suerte de 'desarrollo' reflejo, de características coloniales primero y neocoloniales después, demuestra que nuestro país es un espacio derivado, es decir, una formación socioespacial que carece de comando político sobre sus propias producciones y que está permanentemente subordinada a las cambiantes demandas del mercado mundial y la división internacional del trabajo. No obstante contribuir, en mayor o menor medida, a construir esa realidad, cada época ha exhibido sus sin-

CONCLUSIONES

gularidades y rasgos intrínsecos, forjando un peculiar legado de fuerzas sociales, materiales y políticas que, en parte, sería recuperado o reutilizado y que, en parte, sería transformado o directamente suprimido por las nuevas racionalidades vigentes en el período histórico siguiente.

Representando la transición del medio natural al medio técnico, el modelo potosino o altoperuano supuso la articulación de algunas regiones del actual territorio argentino –el noroeste y centro del país– a Potosí, centro minero por excelencia de la economía colonial hispánica en Sudamérica. El drenaje de plata y otros metales hacia la metrópoli española, la lógica mercantilista, la esclavización y exterminio de los pueblos originarios, la fundación de las primeras ciudades, el casi nulo desarrollo de infraestructura, el estancamiento de Buenos Aires y el litoral y el surgimiento de varias economías regionales arquetípicas fueron el saldo de un período que, a lo largo de dos siglos, se orientó a privilegiar la hegemonía de las potencias ibéricas. Primera fase del medio técnico propiamente dicho, la ‘Argentina criolla’ impuso un modelo de acumulación que, insertando por primera vez al país en la división internacional del trabajo, se caracterizó por la independencia política formal, la organización del país en provincias política y económicamente autónomas, la subordinación y masacre de buena parte de los grupos aborígenes remanentes, la apropiación privada de la pampa húmeda, la concentración de tierras rurales en pocas manos, el surgimiento de la oligarquía terrateniente y el desarrollo de la ganadería extensiva para satisfacer los intereses del Imperio británico y abastecer de cueros, carnes saladas y lanas a las colonias esclavistas de esta potencia. La puja entre librecambio y proteccionismo, típica del período, derivó en el firme ascenso de Buenos Aires y, en menor medida, del Litoral, generando paralelamente la subordinación del interior del país y la profundización de las desigualdades regionales en cuanto causas subyacentes de las frecuentes y feroces guerras civiles que casi sin interrupción signaron esta etapa.

Emergiendo sobre la base de las condiciones legadas por la fase previa, el mítico ‘modelo agroexportador’ consolidó la subordinación del país a la hegemonía británica y al imperio del liberalismo a través de la construcción del Estado-nación, lo cual permitió la rápida reestructuración de la economía argentina en función de las nuevas necesidades del sistema capitalista surgido de las Revoluciones industriales europeas. En ese marco, la modernización de la ganadería, la expansión de la agricultura, la llegada masiva de flujos migratorios, el gran desarrollo de la infraestructura –especialmente, ferroviaria– y la subordinación al capital financiero inglés se combinaron con la consolidación del poder de la oligarquía terrateniente, la consumación del proceso de apropiación territorial, la apertura importadora, la aceleración y recrudescimiento de las desigualdades sociales y regionales, el fuerte crecimiento demográfico del país, la urbanización y la consolidación de Buenos Aires y la pampa húmeda como centros internos de riqueza y poder.

La crisis internacional de 1929-1930 implicó bruscos cambios en la economía mundial, reemplazando la doctrina liberal por el paradigma keynesiano. En el caso argentino, el período abierto a partir de entonces supuso la consolidación y maduración del medio técnico de la mano del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones, entendido como la forma peculiar y dependiente de industrialización sin revolución industrial adoptada por la periferia del sistema capitalista. La primera fase del período, estructurada en torno a un Estado interventor-conservador, procuró perpetuar la relación ‘privilegiada’ de los terratenientes con la ya decadente Gran Bretaña, buscando continuar con la colocación de productos agropecuarios en el mercado inglés y brindando un trato preferencial a las inversiones de ese país, mientras impulsaba el desarrollo de la industria ‘liviana’, procuraba ampliar el mercado interno y asumía la función de regular la economía. La segunda fase buscó capitalizar los beneficios comerciales generados por la Segunda Guerra Mundial captando y redistribuyendo la renta agroexportadora para financiar la maduración de la industria ‘liviana’ nacional, expandir el gasto público y profundizar el crecimiento del mercado interno. El

Estado populista, empresario y benefactor, la redistribución progresiva del ingreso y las conquistas sociales y laborales fueron los hitos más significativos de un subperíodo que, aún con sus numerosas debilidades, rompió con dos siglos de subalternización de amplias capas sociales.

Agotado por el fin de la coyuntura internacional favorable –los conflictos bélicos de la época–, el modelo mutó hacia su tercera y última fase, en la que el paradigma neodesarrollista tuvo como objetivo consolidar la industrialización a través de la apertura al capital extranjero, especialmente estadounidense, en medio de una caótica alternancia entre regímenes militares y democráticos. Sin perjuicio de la continuidad del régimen mercado-internista, la alianza entre el movimiento obrero y la burguesía industrial sufrió las primeras fisuras, de la mano de la tecnificación, el consiguiente desplazamiento de fuerza laboral, el incipiente deterioro de la participación de los asalariados en el ingreso, el auge de la industria ‘pesada’ y la consolidación de un Estado autoritario y modernizador. En términos generales, el balance de la industrialización sustitutiva de importaciones mostró, como tendencias clave, la intensificación del proceso de urbanización, la agudización de las desigualdades regionales, la reducción de las asimetrías sociales y la inestabilidad político-institucional.

Iniciada a mediados de la década de 1970 y todavía vigente, la era de la modernización excluyente coincide con la instauración del período técnico-científico-informacional a partir de la crisis internacional del petróleo de 1973 y el consecuente desplazamiento del eje de la acumulación mundial desde el sector industrial hacia el capital financiero. Aunque en el caso argentino dicha etapa ha mostrado cierta heterogeneidad ideológica, en términos generales puede ser definida por el imperio del neoliberalismo, omnipresente en las políticas de Estado en casi tres de las poco más de cuatro décadas que abarca el período. Su rasgo esencial es la ruptura radical del contrato social que comprometía la prosperidad de la burguesía con el bienestar popular y la prácticamente absoluta disociación de la acumulación capitalista respecto del mercado interno –ahora sólo valorado en cuanto reserva laboral barata y demanda cautiva–, poniendo el énfasis en las exigencias del mercado mundial y la inserción del país en la nueva división internacional del trabajo. Su primera fase, la de la última dictadura militar y la posterior restauración democrática, puede ser interpretada como un preámbulo de lo que vendría después: desindustrialización, liberalización financiera y comercial, reprimarización productiva, concentración y extranjerización económica, regresividad social y aumento del desempleo y la pobreza, todo ello en un marco donde la realidad del país comenzaría a depender cada vez más del creciente peso adquirido por el endeudamiento externo.

El segundo subperíodo corresponde al último decenio del siglo XX, la década del ajuste estructural neoliberal por excelencia. El paradigma desregulador / privatizador se desarrolló aquí en toda su plenitud, poniendo fin al Estado interventor-empresario creado medio siglo atrás, alineándose incondicionalmente con los Estados Unidos y enajenando casi la totalidad del patrimonio público. Convirtiendo a la Argentina en un ‘caso modelo’ a nivel mundial, las políticas neoliberales alentaron la especulación y la extranjerización, profundizaron la retracción de la economía industrial, fomentaron la apertura importadora y la reprimarización productiva –el llamado ‘extractivismo’–, acentuaron la vulnerabilidad externa y el deterioro del tejido social, subordinaron el país a los dictados de la comunidad financiera internacional, transfirieron masivos flujos de ingresos desde los asalariados y el erario público hacia el capital concentrado, desmantelaron conquistas laborales y sociales, y generaron niveles inéditos de desocupación, pobreza e indigencia, desembocando en la peor crisis socioeconómica de la que tenga memoria la población argentina.

La tercera fase, la del neodesarrollismo, fue dicotómica e incluso contradictoria, revelando una paradójica combinación de rupturas y continuidades respecto del pasado reciente. Coexisten aquí la regulación estatal –en ciertos casos encami-



Figura nº 50. Pizarra de valores de divisas extranjeras. Fuente: CeGEHCS, IGEHCS, CONICET/UNCPBA.

nada a favorecer a actores sociales de fluidos vínculos con el poder político– y la maduración de determinadas reformas neoliberales; la expropiación puntual de algunas firmas privatizadas –preservando su condición de sociedades anónimas con participación de inversores privados– y la continuidad de la inmensa mayoría restante en manos de la cúpula empresarial; las políticas de desendeudamiento y de alejamiento de los mercados financieros internacionales, matizadas por la creciente inserción argentina en el comercio mundial; las rupturas con Estados Unidos y la ‘relación especial’ con China; el superávit comercial y la renovada oleada de inversiones foráneas; el fomento a la pequeña y mediana empresa nacional y los niveles inéditos de extranjerización y concentración económica; la retórica de (re)industrialización y el aumento de la reprimarización productiva –el denominado (neo)extractivismo–; la apreciable reducción de la desocupación y la recuperación de antiguas conquistas laborales, sin perjuicio de la continuidad de la precarización del mercado de trabajo y el registro de niveles récord de explotación obrera; y el ostensible aumento del gasto público social y el –fluctuante e inestable– aumento de la participación de los asalariados en el ingreso, dos fenómenos que se desarrollaron paralelamente a las descomunales transferencias de recursos operadas desde el Estado hacia el capital concentrado.

Tanto el macroperíodo en general como la cuarta fase –actualmente en curso– tienen un desenlace abierto y, por ende, una interpretación inconclusa. Al momento de redactar este capítulo (mediados de 2018), toda la evidencia empírica disponible sugiere que la Argentina está inmersa en una nueva experiencia neoliberal cuyo final se adivina tan aciago como incierto. Si bien el modelo guardaba claros nexos con las políticas de la dictadura militar (especulación financiera, endeudamiento, liberalización comercial, desindustrialización, devaluación, inflación, recesión), la década de 1990 (realineamiento con Estados Unidos y Europa, vulnerabilidad externa, apertura importadora, desregulación, endeudamiento, desocupación, pauperización, fuga de capitales, transferencia de ingresos a compañías privatizadas, retorno de la injerencia de los organismos multilaterales de crédito, intentos de aumentar la precarización laboral) e incluso con el proyecto neodesarrollista (reprimarización económica), su singularidad esencial excede la combinación de tales características para condensarse en dos rasgos elementales: por primera vez en la historia argentina reciente, la clase dominante local, encarnada por la cúpula empresarial, no necesita de representantes o intermediarios en el Estado porque ella misma es el Estado, enquistada en el gobierno para favorecer sus propios intereses; y asimismo, nunca antes reformas de esta índole habían sido implementadas con tanta celeridad, crudeza y extremismo. Sólo el tiempo, el cambiante interjuego dialéctico entre la escala nacional y la escala mundial, y la capacidad de la sociedad argentina para resistir la ofensiva del capital pueden determinar si la era de la modernización excluyente llegó para quedarse o si, por el contrario, se vislumbran otros caminos posibles.