

Intervención, planificación, control y los límites del mercado en la Argentina. Una aproximación desde la antropología económica.

Nicolás Dvoskin¹ y Fabián F. Fanego²

Asignatura: Antropología Económica, correspondiente al Área de Epistemología Económica

Consideraciones epistemológicas en el marco de la carrera de Licenciatura en Economía en la Universidad Nacional de Moreno

Una de las principales innovaciones del plan de estudios de la Licenciatura en Economía de la Universidad de Moreno es la inclusión de la asignatura “Antropología Económica” perteneciente al Área de Epistemología Económica, en cuyo programa se incluye la pretensión de poner en discusión una premisa básica y casi siempre implícita en las carreras de Economía: que la economía es y siempre ha sido capitalista, y por ende los futuros economistas han de formarse estudiando sólo a las economías capitalistas. Esta materia, ubicada en el tercer año de la carrera, se dedica principalmente al estudio de los fundamentos antropológicos, históricos, filosóficos y culturales de las teorías económicas, desde el análisis de la praxiología marginalista hasta la crítica a los elementos neocoloniales de las teorías sociales importadas³.

En una economía como la argentina, que históricamente estuvo atravesada por desequilibrios estructurales y articulaciones hacia dentro y hacia fuera que no son perceptibles por los modelos tradicionales

1 Docente UNM.

2 Docente UNM.

3 El programa completo de la asignatura puede consultarse en: http://www.unm.edu.ar/programas/DEYA/economia/1336ANTROPOLOGIAECONOMICACL2013DEYA14_13.pdf

de la teoría económica convencional, la búsqueda de los fundamentos desde la antropología económica —o desde lo que en la Universidad Nacional de Moreno se da en llamar así— viabiliza una mayor capacidad de análisis, por parte de los estudiantes, de la economía en la que están insertos y, principalmente, de los discursos económicos que legitiman o deslegitiman ese mundo que los rodea.

Uno de los principales objetivos de la asignatura es el de problematizar acerca de la naturaleza, necesidad o artificialidad de una de las instituciones más importantes para la teoría económica convencional y para el funcionamiento del sistema capitalista: el mercado. Desde la asunción —generalmente por omisión— del mercado como única instancia en la que los seres humanos interactúan económicamente (Burling, 1976)⁴ hasta su conceptualización como construcción institucional por parte de los Estados nacionales europeos en los últimos quinientos años (Foucault, 1979; Polanyi, 1944, 1976)⁵ este ha estado en el centro de los debates de la antropología económica y, sobre todo, en el de los análisis que esta puede aportar no ya como insumo para sí misma, sino para la ciencia económica en general.

4 Uno de los principales debates de la antropología económica del siglo XX fue el que se suscitó entre las corrientes formalista y sustantivista. De acuerdo con los antropólogos mexicanos LeifKorsbaek y Marcela Barrios Luna, los formalistas se caracterizan por “una fuerte tendencia a buscar configuraciones teóricas y sacrificar la riqueza de detalle que caracteriza a la etnografía” (Korsbaek y Barrios Luna, 2004, pág. 230) en tanto los sustantivistas “se dedican a descripciones de sistemas económicos concretos, en el contexto de un desarrollo histórico” (Korsbaek, 2004, pág. 230). El caso de RobbinsBurling, uno de los más reconocidos antropólogos económicos pertenecientes a la rama del formalismo, es sumamente interesante, pues en tanto antropólogo económico se ve obligado a reconocer la especificidad histórica de las economías de mercado. Sin embargo, sostiene que “determinadas características de los mercados reguladores de precios pueden fácilmente observarse incluso en sociedades muy distintas de la nuestra y con muy distintos marcos institucionales” (Burling, 1976, pág. 114).

5 Karl Polanyi es, precisamente, el principal exponente de la escuela sustantivista. Ha tenido, a lo largo de su obra —y sobre todo en *La gran transformación*, de 1944— una preocupación central en comprender las lógicas económicas de cada momento histórico, sus instituciones y sus mecanismos, evitando caer en la generalización del modelo de mercado capitalista para toda sociedad humana de cualquier tiempo y lugar. Recurriremos a este autor con frecuencia a lo largo del trabajo.

De hecho, la teoría económica convencional –más precisamente, neoclásica– no expresa de forma manifiesta su preferencia por el mercado, sino que naturaliza su existencia y su presencia en la vida humana, obligando así a las corrientes alternativas a hacer un esfuerzo adicional cuando pretenden discutir lógicas económicas ajenas, contrarias o separadas de las mercantiles: no sólo hay que dar cuenta de las mismas, sino que un paso previo, necesario, es la deconstrucción del principio según el cual la economía consiste en el análisis de la interacción de agentes racionales en el mercado, y sólo en el mercado⁶. Sólo luego de esta reconstrucción es que se hace posible pensar, problematizar, discutir lógicas económicas que pretendan debatir con la hegemonía mercantil.

En este breve texto nos proponemos, a partir de los postulados presentados en los párrafos precedentes, presentar una problematización teórica acerca de los alcances del mismo, sus límites, su naturaleza y su historia a la luz de las distintas iniciativas que surgieron en la Argentina de los últimos años en las que se planteó y llevó a debate la intervención estatal como desnaturalización de la primacía mercantil en una sociedad capitalista, como el programa Precios Cuidados, las nacionalizaciones de empresas, la integración estatal de directorios de empresas privadas a través de la cartera de títulos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de ANSeS y el programa de créditos hipotecarios ProCreAr, entre otras políticas públicas. Asimismo, incluimos unos breves esbozos de las transformaciones que al respecto sobrevuelan en los primeros meses del gobierno de Mauricio Macri, en los que se vislumbra, por lo menos provisoriamente, la voluntad de

6 Como prueba de esto cabe revisar cualquier manual de economía o de microeconomía, de los que suelen pulular por los cursos introductorios de la mayoría de las facultades del mundo. Sólo por dar un ejemplo, nos referimos a uno de los manuales de microeconomía más utilizados en la Argentina, el de HalVarian titulado *Microeconomía intermedia*. No sólo el capítulo 1 de este manual se denomina “El mercado” –con lo que el análisis económico empieza por el mercado y no puede pensarse fuera de él– sino que, en su afán de comenzar su tarea mostrando un ejemplo de análisis económico, entiende como sinónimo a un ejemplo de un mercado particular (ver Varian, 1999, Cap. 1). Ante generaciones de estudiantes que reciben sólo este tipo de formación, claramente la tarea de deconstrucción se vuelve ardua pero sumamente necesaria.

reinstituír la hegemonía mercantil y liberarla de marcos regulatorios que la supuestamente la limitan.

Nos sumamos aquí, cerrando la introducción, a las consideraciones de Fernando Álvarez Uria y Julia Varela, quienes en el prólogo de una de las ediciones españolas de *La gran transformación* de Karl Polanyi (1944) sostienen que

“la crítica de la racionalidad económica, el cuestionamiento de un corpus técnico-científico de carácter formal y universalizante que pretende convertirse en la última ratio, es decir, en razón fundante de la producción y de los intercambios, constituye un punto de partida para evitar que las políticas sociales se vean supeditadas a los tecnócratas quienes, al divinizar los parámetros económicos, se convierten en los sumos sacerdotes del orden social. La tan manida retórica sobre la recuperación de excedentes, el crecimiento de la economía, e incluso el milagro económico o la modernización, funciona como una cascara vacía cuando se la desvincula de las poblaciones directamente concernidas y del modo como los distintos grupos sociales se ven afectados por esos parámetros macroeconómicos” (Álvarez Uria y Varela, 1997, págs. 17 - 18).

1. La naturaleza del mercado y el *homo economicus*

Ya desde *La riqueza de las naciones* de Adam Smith (1776) —e incluso antes— el mercado fue concebido como una instancia natural para la teoría económica. Si Thomas Hobbes en su *Leviatán* (1651) entendía que los seres humanos librados de todo gobierno civil, de toda ley, de toda imposición externa, necesariamente son acarreados a la guerra de todos contra todos, Smith entenderá, más de cien años más tarde, que la condición natural del ser humano no es la de hacer la guerra con sus semejantes (*homo homini lupus*) sino la de comerciar con ellos (*homo economicus*). En este sentido, tanto Hobbes como Smith plantean una naturaleza egoísta del hombre. Sin embargo, el segundo, al naturalizar la práctica comercial como una consecuencia directa de

la naturaleza humana consistente en “cierta propensión a permutar, cambiar y negociar una cosa por otra” (Smith, 1776, pág. 7) –y, por ende, convertir en instantánea a la institución mercantil– habilita una sociabilidad posible más allá de la coerción de las leyes. Puede haber o no ley positiva, sin embargo siempre habrá de regir la ley del valor. Y esto es así porque aun sin ley, sin gobierno civil, sin Estado, hay mercado –y, como corolario, también hay propiedad privada–.

De la obra de Smith se desprende, entonces, una presentación del mercado como instancia natural de la sociedad, como algo inherente a ella, y esto se reproduce en la mayoría de sus continuadores ortodoxos⁷. Frente a este panorama, la antropología económica –o al menos una parte importante de ella, la que se aleja de los principios formalistas– intenta dar cuenta de la historia no oficial del mercado, que lo muestra como una institución más entre otras, con un origen, con diferentes desarrollos históricos y geográficos, y lejos de las pretendidas cualidades de universalidad y necesidad.

De esta manera, entendemos junto con Karl Polanyi, que el mercado tal y como lo conocemos en el capitalismo occidental y tal y como es descrito por la teoría económica convencional “es una estructura institucional que no ha existido en otras épocas, sino únicamente en la nuestra, e incluso en este último caso no es generalizable a todo el planeta” (Polanyi, 1944, pág. 76). Además, esta estructura fue construida, fue creada, no fue el resultado natural de ningún devenir histórico inevitable. He aquí, entonces, otra gran diferencia que muestra la antropología económica en contraste con la teoría económica neoclásica y sus expresiones en el campo de la política: la estrecha urdimbre de relaciones que existen entre el mercado y el Estado, no sólo en los tiempos actuales sino, fundamentalmente, la poco conocida y mucho menos difundida –al menos por la economía– historia de cómo el mercado fue construido por y para el Estado.

7 Entendemos aquí que la obra de Adam Smith ha sido la base de diversas teorías económicas, que van desde la economía política clásica y su crítica (Ricardo, Marx, etc.) hasta el marginalismo y distintas variantes de la economía ortodoxa.

Sobre la evolución del modelo de mercado, Polanyi cuenta cómo en la Europa medieval coexistían dos especies de “mercado”, dos circuitos de comercio separados, uno de larga distancia, y otro local, dentro de cada ciudad. Sorprendentemente, ninguno de ellos fue el origen del comercio interno de las naciones europeas. Según nos muestra el autor, el responsable por el surgimiento del comercio nacional, la integración de las ciudades y las zonas rurales, en Europa occidental, fue el Estado. Nada más lejos de la explicación smithiana sobre una supuesta propensión natural al intercambio.

Además de demoler los mitos liberales sobre la condición y nacimiento del mercado en tanto construcciones ideales racionalistas, Polanyi da cuenta de las reales implicancias de su funcionamiento sin regulaciones y de cómo impacta sobre la sociedad en su conjunto. Haciendo una esquematización rápida, el mercado va absorbiendo progresivamente, durante su evolución desde el feudalismo hacia su florecimiento pleno en el siglo XIX, lo que el autor llama “mercancías ficticias”, ya que no son producidas para el mercado, y que la teoría económica caracteriza como factores de producción: dinero, tierra y trabajo. Esto, que en ausencia de regulaciones se constituye en el paraíso del liberalismo, no resulta para Polanyi en un cambio de grado, sino de esencia:

“se destaca uno de esos tres elementos: la mano de obra es el término técnico usado para los seres humanos (...) las formas del trabajo es sólo otra palabra para designar las formas de la vida de la gente común, esto significa que el desarrollo del sistema de mercado iría acompañado de un cambio en la organización de la sociedad misma. La sociedad humana se había convertido en un accesorio del sistema económico” (Polanyi, 1944, pág. 126).

La obra de Polanyi incentivó múltiples expresiones acerca de la especificidad histórica de los mercados capitalistas. Ente otros, motivó –quizás sin la anuencia de sus participantes– debates y confrontaciones acerca de la potencial existencia de un mecanismo encargado de la

distribución de bienes y servicios que lo reemplace: la planificación central. Fue a partir de su problematización que se pudieron poner sobre la mesa las especificidades de los mercados como instituciones, tanto en su carácter genérico como en su dimensión específica: los mercados capitalistas y los mercados formadores de precios.

Uno de los aspectos centrales de este debate —que tuvo capítulos al interior del marxismo, como por ejemplo la controversia entre Ernest Mandel (1986) y Alec Nove (1983) sobre el “socialismo de mercado”, defendido por el segundo y repudiado por el primero, partidario de la planificación— y otros que incluyeron a autores ortodoxos, es que pone de manifiesto la discusión acerca de las posibilidades del Estado de conocer la complejidad del sistema económico, procesar rápidamente sus variaciones, y por ende arrojar como resultado políticas que sean beneficiosas para el conjunto de la población. Cabe recuperar, entonces, las palabras de Friedrich von Hayek (1945), uno de los máximos exponentes de la escuela austríaca de economía y uno de los tempranos promotores de las políticas neoliberales, quien entiende al mercado, ante todo, como un mecanismo de articulación de intereses, el cual “induce al individuo a hacer lo que es de interés público mientras persigue su propio interés” (von Hayek, 1945, pág. 125) a partir de la incidencia de las decisiones individuales en los sistemas de precios, que han de ser entendidos, ante todo, como canales de circulación de información.

Este sistema de precios articulado desde la lógica de un mercado competitivo sería, entonces, una pizarra infinitamente flexible, capaz de dar cuenta de las fluctuaciones de la economía en su conjunto de modo automático. El mismo en un mercado libre refiere, de este modo, al reconocimiento conjunto de infinitas decisiones individuales, las cuales se terminan plasmando coordinadamente en la citada pizarra⁸. Paralelamente, la planificación estatal es entendida como el

8 Frente a esta concepción de flexibilidad infinita y atomización de agentes es que Polanyi sostiene que “la idea de un mercado que se regula a sí mismo era una idea puramente utópica” (Polanyi, 1944, pág 26).

establecimiento de un ente gubernamental que tome en cuenta todas las variables de la economía y decida precios, cantidades a producir y cantidades a consumir, modificando al instante las mismas para una absoluta eficiencia. Hayek entiende que un ente así sería equivalente en términos de eficiencia a un mercado perfectamente competitivo, pero que su existencia es absolutamente imposible (von Hayek, 1945, pág. 117), en la medida en que la capacidad de procesamiento de la información mediante burocracias públicas es lenta y costosa, sobre todo en comparación de la inmediatez y gratuidad de los mercados competitivos.

Respecto a esta ventaja en términos de velocidad, Diane Elson (1994), una de las autoras más reconocidas del pensamiento feminista de izquierda, grafica de forma irónica el modo según el cual la teoría ortodoxa justifica su agilidad. Siguiendo el modelo walrasiano –por *Elementos de economía política pura* (1874), del economista y matemático Léon Walras–

“el subastador coordina las decisiones adoptadas y las compras y ventas reales tienen lugar simultáneamente y no a lo largo de un período de tiempo. La producción tiene lugar sólo cuando todo el mundo es consciente de las implicaciones de las distintas decisiones. El proceso de ajuste implícito en esta hipótesis es un proceso ficticio que ocurre fuera del tiempo real” (Elson, 1994, pág. 197).

Desde la perspectiva de Hayek –compartida por gran parte de la ortodoxia– la incapacidad de procesamiento de la información del Estado torna ineficiente las políticas de planificación, y por ende se recomienda dejar al mercado actuar libremente. Respecto a este punto, Elson señala, quizás recuperando sin mencionarlo muchos de los aportes de Polanyi, que “los mercados son instituciones sociales y materiales [...que...] necesitan recursos para operar” (Elson, 1994, pág. 187). Frente al énfasis tradicional acerca de los costos para poner en funcionamiento las instituciones de planificación, Elson señala

que los mercados también acarrear costos de funcionamiento, ya que el mercado es una institución que, también, al igual que los entes de planificación estatales, “debe ser creada” (Elson, 1994, pág. 188). Ricardo Graziano va más allá en la consideración de los mercados como entes materiales al afirmar que estos son instituciones resultantes de un proceso social, no están dados al margen de la historia (Graziano, 1992, pág. 13).

El problema, siguiendo la línea abierta por Elson, no es si los precios deben ser administrados o dejados en libertad, sino que esta segunda opción en realidad no existe, y la pregunta central es quién será el encargado de administrar los precios. Así, sintetiza con mucha claridad el funcionamiento de los mercados pretendidamente competitivos:

“los precios son fijados por agentes especializados a los que llamaremos fijadores de precios. Otros agentes, que en el mercado reaccionan a estos precios, son los receptores de precios. Los mercados operan para hacer públicos los precios que fijan los fijadores de precios, valga la redundancia, mientras que la respuesta de los receptores de precios permite que se mantenga o no el sistema de precios fijado” (Elson, 1994, pág. 189).

A su vez, “la determinación de precios en un mercado de este tipo no implica que estos fluctúen continuamente” (Elson, 1994, pág. 189), con lo que, en los hechos, la inmediatez de la reacción mercantil frente a la mediatez de la reacción burocrática no manifestaría, ni por asomo, enormes ventajas de eficiencia. De cualquier modo, sea eficiente o ineficiente, detrás de la intervención o planificación se encuentra la necesidad de conocer los vínculos entre los sectores productivos, y los efectos que las variaciones en los precios de uno pueden tener sobre los demás.

Esta breve digresión sirve para introducir la problemática de la intervención directa del Estado dentro de un debate más amplio, pero

también para entender con mayor precisión qué significa intervenir. En términos concretos, la intervención puede ser de distintos tipos, como la provisión directa de bienes por parte del Estado de manera exclusiva, la provisión de bienes por parte del Estado en un mercado más abierto, donde el mismo juegue un rol normativo que inhiba el incentivo de los privados a aumentar precios debido a la referencia del precio oficial, la intervención sobre las cantidades producidas influyendo sobre los precios mediante el aumento de la oferta –para estimular bajas de precios– o directamente controlar y administrar precios. Si seguimos a Elson y comprendemos que la acción estatal puede ser más, menos o igual de costosa que la acción meramente privada en términos de decisiones, pero que esta puede estar regida por razones de interés público necesariamente distintas de aquellas que motivan la acción individual en el mercado privado, las estrategias de control e intervención del Estado sobre los precios pueden ser muy valiosas a la hora de controlar la inflación o mejorar la distribución del ingreso y del acceso a los distintos bienes, con lo que a mayor conocimiento por parte del Estado de las estrategias, lógicas y mecanismos a partir de los cuales opera el control privado de los mercados, mayor capacidad de que esta intervención sea efectiva.

2. La intervención del Estado en la historia argentina: de las Juntas Reguladoras al desguace neoliberal

La construcción del Estado argentino en tanto institución monopolizadora de la violencia física legítima estuvo a cargo, desde mediados del siglo XIX, por exponentes del pensamiento liberal. Si bien en ese entonces no podemos pensar en un área disciplinar específica para lo económico, entendemos que por lo menos hasta la década de 1930 fue muy escaso el espacio asignado a las políticas de intervención estatal sobre los mercados, más allá de que podemos coincidir con Polanyi y resaltar precisamente que el mercado nacional tuvo que ser construido a sangre y fuego para poder ser dejado libre hacia finales del siglo XIX. Sin ir más lejos, la predominancia del mercado como asignador eficiente de recursos se puede verificar en la política arancelaria de los gobier-

nos del período primario-exportador, en general –con la excepción de algunas producciones locales estratégicas por las alianzas políticas con las oligarquías del interior– despreocupada de la protección a las industrias alternativas.

En este sentido, detrás de los argumentos de la dirigencia política de la época, que reproducían los lineamientos de las teorías de las ventajas comparativas, según las cuales Argentina debía especializarse en la producción de bienes primarios debido a sus privilegios naturales e importar manufacturas, las condiciones para el funcionamiento de este tipo de estructura de mercado –con su adentro y su afuera– tuvieron que ser construidas, y de hecho lo fueron. Las aventuras militares primero y las políticas inmigratorias y los empréstitos extranjeros para construir ferrocarriles y puertos después –que, como muestra Mario Rapoport son los elementos centrales que habilitan la expansión de la producción agropecuaria en el período que va de 1870 a 1914 (Rapoport, 2012, págs. 66 – 67) pueden pensarse, en nuestros términos como mecanismos de creación de un tipo particular de mercado, el cual no consistió en un enclave –entendido solo en su dimensión hacia afuera, sino en una articulación adentro-afuera, mercado nacional – mercado externo, evidentemente dominada por el afuera.

La crisis de los años treinta habilitó la puesta en práctica del primer conjunto de medidas sistemáticas de intervención sobre esta articulación mercantil, principalmente a partir de mecanismos de defensa de la rentabilidad de las distintas producciones regionales. Si bien la intervención del Estado se vio incrementada en esta década a partir de diversas reformas sustanciales –como los controles de cambios, la creación del Banco Central o el establecimiento del impuesto a los réditos– a los fines de este trabajo cabe resaltar una medida sumamente relevante: la creación de juntas reguladoras de precios de distintos productos, integradas por representantes de los empresarios y del Estado, cuarenta y seis en total desde 1931 (Rapoport, 2012, pág. 222). De acuerdo con Rapoport,

“las juntas reguladoras y otras instituciones que implicaban una mayor intervención del Estado en la economía no generaban habitualmente condiciones para estimular la producción, favorecer nuevas experiencias tecnológicas o mejorar las condiciones de trabajo: habían sido creadas, sobre todo, para defender mejor a los distintos sectores económicos en crisis. Se limitaron así a organizar el sistema de manera de no perjudicar a los grandes productores y mantener el interés en los pequeños y medianos en seguir produciendo” (Rapoport, 2012, pág. 223).

Los primeros gobiernos peronistas abren un período que no solo consistirá en una sistemática intervención estatal en la regulación mercantil –por ejemplo con la estatización del comercio exterior a través del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) o la creación de un Consejo Económico Nacional que coordine las normativas vinculadas a la actividad económica⁹– sino en una extendida legitimación de esta regulación, lo que permitirá que muchos mecanismos –no precisamente el IAPI– sobrevivan luego del golpe de Estado que derrocará a Perón en septiembre de 1955. Desde entonces y hasta 1976 la economía argentina vivió un período de explícita intervención estatal en la formación de precios y en los mercados. De hecho, Marcelo Rougier y Claudio Belini llegan a proponer el concepto de “Estado empresario”, comprendiendo un proceso que consistió en la

“creación, organización y evolución de algunas empresas públicas industriales y en la intervención del Estado en la gestión de las empresas privadas. Este proceso acompañó el desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones y su finalización se vinculó también a la crisis provocada de ese modelo de acumulación en la segunda mitad de los años setenta” (Rougier y Belini, 2008, pág. 13)”.

⁹ Al respecto, ver Vercesi (1995).

Por un lado, el peronismo puso en práctica una política de nacionalizaciones, principalmente de empresas de servicios, que no fueron revertidas sustancialmente hasta la década del noventa. Por el otro, incluso desde antes del peronismo, con la experiencia del Consejo Nacional de Posguerra, se inauguró una tradición de planificación estatal de la economía –muy lejana, cabe aclarar, a la planificación socialista sustituta del mercado– que atravesó todo el período hasta los albores del golpe de Estado de 1976. Los planes quinquenales del peronismo, el Plan Nacional de Desarrollo de 1964 –gobierno constitucional de Illia–, el Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo de 1969 –dictadura de Onganía– y el Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional de 1973 –gobierno de Perón– son ejemplos claros de una tradición que atravesó giros y turbulencias políticas¹⁰: la de un Estado no sólo interventor, sino también fiscalizador, proveedor directo y planificador de grandes esferas de la economía nacional.

Entre otras normativas del período, en 1964, durante la presidencia de Illia, se sanciona una primera ley nacional de abastecimiento promoviendo políticas en defensa del consumidor y estableciendo una normativa de precios máximos que incluía penas para aquellos empresarios que la incumplan. Esta ley fue modificada por la gestión de José Ber Gelbard durante la tercera presidencia de Perón, en 1974, incluyéndose en su redacción que la autoridad de aplicación de la ley podrá “establecer, para cualquier etapa del proceso económico, márgenes de utilidad, precios de referencia, niveles máximos y mínimos de precios, o todas o algunas de estas medidas”¹¹. Esta ley formalmente nunca dejó de entrar en vigencia. Sin embargo, dejó de ser aplicada por muchos años.

No fue la dictadura que comenzó en 1976 y reinstaló las políticas económicas de tinte liberal –o neoliberal– en la Argentina la que barrió con mayor voracidad con las instituciones de intervención, regulación y control. Esta tarea –quizás, por la dificultad que tuvo

10 Para un análisis detallado de los planes de desarrollo se recomienda Cordone (2004).

11 Ley 20.680, Art. 2, inc. a).

el régimen de facto para legitimar estos procesos hacia el interior del gabinete, o quizás por su impronta militarista¹² y las persistentes hipótesis de conflicto bélico que requerían un Estado que controle recursos estratégicos- quedó a cargo del gobierno democrático de la década del noventa, más precisamente en la primera presidencia de Carlos Saúl Menem, durante la cual no sólo se avanzó en un acelerado proceso de privatizaciones sino que además se desarmaron íntegramente las estructuras institucionales de regulación, como las juntas reguladoras y los distintos estamentos estatales destinados siquiera sólo nominalmente a la planificación económica y la planificación del desarrollo. Tal como lo sintetiza Hernán Fair, el menemismo “no dudó en privatizar casi la totalidad de las empresas estatales, flexibilizar el empleo, liberalizar el mercado interno, desplegar una apertura financiera al capital transnacional y desregular la economía” (Fair, 2008, pág. 36). Más aun, las privatizaciones de servicios públicos ni siquiera fueron acompañadas por el establecimiento de entes reguladores estatales acordes, sino que estos fueron conformados en función de las necesidades y los intereses de las empresas privatizadas. En los términos de Oscar Oszlak,

“la reconversión neoliberal diagnosticó que la crisis económica era atribuible al fracaso de un modelo de organización social fundado en una matriz estado-céntrica que había facilitado un intervencionismo excesivo del estado, la asunción de roles no pertinentes y la conducta predatoria de quienes controlaban su aparato. Planteado el problema en estos términos, la solución no podía ser otra que correr las fronteras, sustituyendo estado por mercado, estableciendo un nuevo esquema de división social del trabajo y desregulando la actividad económica” (Oszlak, 2005, pág. 7).

12 Al respecto, se recomienda Schvarzer (1986).

3. La Argentina kirchnerista: del intervencionismo informal a la reestructuración institucional

Los resultados del desguace del Estado y la resignificación del mercado como asignador eficiente de recursos son punto de partida sobre el que se asentarán las reformas en materia de intervención pública y regulación –o re-regulación– del mercado de los gobiernos kirchneristas, necesariamente inescindibles del contexto de crisis económica y social al que se vio sometida la Argentina precisamente como resultado de las políticas neoliberales anteriormente mencionadas.

Cabe aclarar que, así como las políticas anti-Estado o pro-mercado del neoliberalismo tuvieron su arraigo en imaginarios y sentidos comunes que trascendieron y trascienden las fronteras nacionales, algo similar puede proponerse para pensar el retorno del Estado en la primera década del siglo XXI. Esto es reconocido así incluso desde las plumas del neo-institucionalismo, como por ejemplo en la de Osvaldo Iazzetta, quien entiende que en toda América Latina –y sobre todo en América del Sur– hacia fines de la primera década del siglo.

“en términos generales prevalece cierto consenso respecto a la necesidad de devolver al Estado roles y responsabilidades arrebatados en el pasado reciente. Este nuevo clima le asigna ahora un lugar decisivo como instancia de coordinación, regulación y redistribución, dejando atrás ideas y políticas públicas que alentaron su reducción y repliegue. Ya no está en discusión si el estado resulta necesario, sino los ámbitos y modalidades bajo las que debe actuar. Este cambio de percepción se refleja tanto en políticas públicas que le reservan mayor presencia en espacios antes cedidos al mercado, como en el giro de una opinión pública que aprueba su retorno a funciones de las que fue apartado en el pasado reciente” (Iazzetta, 2013, págs. 29 – 30).

Si bien algunas medidas tendientes a modificar el esquema institucional de intervención estatal se tomaron durante la presidencia de Néstor Kirchner (2003 – 2007), como por ejemplo los congelamientos tarifarios de servicios públicos a través de ciertas normativas de

emergencia económica o algunas estatizaciones –como la empresa de aguas o el correo–, lo cierto es que las medidas más importantes se tomaron a partir de 2007, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, y sus implicancias directas estuvieron relacionadas con la aceleración del proceso inflacionario que se verificó a partir de ese año en el país. Precisamente, la creciente inflación, y sobre todo los ritmos desequilibrados de aumentos de precios entre sectores –y principalmente al interior de las distintas etapas de la cadena de valorización de los sectores–, fue lo que propició nuevos arreglos institucionales tendientes a intervenir en la pizarra mágica de formación de precios. Detrás de esta pretensión se encuentra, desde ya, un elemento teórico: la asunción de que la inflación no tiene una relación biunívoca con la emisión monetaria, como se sostiene desde el pensamiento neoclásico, pero tampoco es directa la conexión con la puja distributiva o con el tipo de cambio, como puede sostenerse incluso desde ciertos planteos heterodoxos: más allá de cuáles sean los disparadores de la inflación, detrás de sus magnitudes y especificidades aparecen categorías no del todo habituales en los análisis económicos convencionales: poder de mercado, concentración, monopolios y oligopolios y cadenas de valorización, entre otras.

En un primer momento, que podría coincidir con la primera presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2007 – 2011) o que incluso podría originarse ya en el último año de gestión de Néstor Kirchner, la intervención sobre los procesos inflacionarios careció de estructuras institucionales y se mantuvo reducida a ámbitos de negociación no necesariamente formales entre representantes del Estado y los empresarios. Si bien suele sobresalir la figura de quien fuera secretario de comercio interior durante este período, Guillermo Moreno, no interesan aquí las cuestiones personales sino aquellas que refieren a cómo se organizó la intervención estatal. El control sobre el mercado que aquí se verifica tiene dos aristas principales: el control sobre los precios internos a partir de negociaciones entre el gobierno y los principales empresarios y la intervención sobre el comercio exterior a partir de las licencias no automáticas de importación.

El año 2008 marca un quiebre político fundamental, pues a partir de aquel año, principalmente desde los *lock-outs* de las patronales agropecuarias, se empiezan a verificar en la esfera pública virulentos enfrentamientos entre representantes de los principales grupos económicos del país –principalmente aquellos vinculados a la provisión de bienes, pero también los grupos mediáticos– y el gobierno nacional.

Esta relación se teñirá de un color distinto cuando a fines de aquel año el gobierno decida estatizar los fondos previsionales otrora en manos de las administradoras privadas de jubilaciones y pensiones y reemplazar el sistema mixto capitalización – reparto por uno puramente de reparto mediante la Ley 26.425. Más allá de los efectos sobre el sistema previsional, que no analizaremos aquí, esta medida tuvo dos implicancias sustanciales en la relación entre el gobierno y las empresas: por un lado, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS) pasó a administrar una enorme cantidad de recursos, que le permitirán a futuro financiar nuevas políticas públicas, algunas de las cuales interferirán claramente en la lógica de los mercados privados; por el otro, la captura por parte de la propia ANSeS de los activos en que se encontraban invertidos los aportes previsionales del período 1994 – 2008 –principalmente acciones, pero también bonos–, que conformaron el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), una enorme cartera de activos financieros que pasaba a estar en manos del Estado nacional. Estas tenencias implicaron participaciones estatales como primera minoría accionaria en muchas de las más grandes empresas del país, lo que motivó que en la negociación por la estatización de los fondos se incluyera una subrepresentación estatal en los directorios de las compañías¹³, que no reflejara la participación accionaria real.

En la práctica, más allá de la injerencia o no de representantes del Estado en las decisiones de las empresas, la conformación del FGS

13 En el marco de la sanción de la Ley 26.425 se resolvió que, más allá del capital accionario en manos del FGS en relación al capital accionario total de las empresas, el Estado nacional no podía tener más del 5 por ciento de los votos en los directorios de las mismas.

determinó dos cambios sustanciales en las relaciones entre el ellas y el gobierno nacional: por un lado, aun en su representación minoritaria representantes del Poder Ejecutivo pasaban a participar de las reuniones del directorio y acceder a información acerca de su funcionamiento; por el otro, la ANSeS pasaba a disponer de un sustancial poder de mercado –por ejemplo, salir a vender masivamente acciones de determinada empresa o determinado sector podría redundar en efectos concretos en el mercado financiero–.

Hacia principios del año 2011 el gobierno nacional sancionó el decreto número 441, que revocó la norma que reducía los votos de la representación estatal en los directorios, lo que conllevó una mucho mayor presencia del gobierno nacional en la toma de decisiones de las grandes empresas¹⁴. Asimismo, también en 2011, luego de las elecciones presidenciales en las que Cristina Fernández de Kirchner resultó reelecta, se verificó un giro político asociado a la designación de Axel Kicillof como secretario de Política Económica. Más allá de que desde noviembre de aquel año empezaron a regir políticas de control y restricción en el mercado de cambios y en la normativa respecto a las importaciones mediante la puesta en práctica de las declaraciones anticipadas, la gestión de Kicillof, primero como secretario y luego como ministro de Economía, le impuso a las políticas de control de precios e intervención estatal en los mercados una impronta mucho más institucionalizada. Una de las primeras medidas económicas significativas de la segunda gestión de Cristina Fernández fue la nacionalización, a principios de 2012, del 51 por ciento del paquete accionario de YPF, la empresa más grande del país.

14 Sólo para dar una idea de la importancia de la participación estatal en algunas de las más grandes empresas del país, al 31 de agosto de 2015 –último dato disponible antes de la publicación de este trabajo– el FGS era propietario del 31,5 por ciento del Banco Macro, el 26,8 por ciento de EDENOR, el 26,6 por ciento de Gas Natural, el 26 por ciento de Siderar, el 24,9% de Telecom Argentina, el 23,2 por ciento del Banco Galicia y el 20 por ciento de Molinos Río de la Plata. Políticamente significativa es, asimismo, la participación accionaria del 9 por ciento en el Grupo Clarín, la empresa de medios de comunicación más importante del país, enfrentada con el gobierno kirchnerista. Fuente: fgs.anses.gob.ar/participacion, visitado el 7 de marzo de 2016.

El año 2012 vio también el nacimiento de un programa destinado a intervenir sobre los mercados inmobiliarios, no desde el control y la fiscalización del sistema privado sino a partir de la puesta en marcha de un sistema de crédito hipotecario público: el Programa de Crédito Argentino (ProCreAr). Fue puesto en práctica por la ANSeS –que, a partir de la constitución del FGS, pasó a tener mucha mayor capacidad de acción e intervención– en conjunto con el Banco Hipotecario y el Ministerio de Economía, y su principal característica fue la financiación subsidiada de proyectos de construcción y asignación de tierras. Más allá de las implicancias de esta política en materia de derechos sociales –presumiblemente, el plan de vivienda más grande del país desde los años setenta– cabe resaltarlo aquí como una nueva manifestación de una intervención sobre el mercado inmobiliario, sobre el mercado de tierras y sobre la industria de la construcción.

En lo que refiere a los mercados de consumo de bienes, se verificó un giro a partir de la renuncia de Guillermo Moreno y la asunción de un secretario de Comercio Interior cercano a Kicillof, Augusto Costa, a fines de 2013. Lo que cambió a partir de entonces fue que la lógica de los controles de precios viró desde una estructura informal hacia una estructura formal. Por un lado, se creó la Secretaría de Coordinación Económica y Mejora de la Competitividad, encargada de estudiar los procesos de valorización de los bienes de consumo, sus cadenas y sus nodos monopólicos o monopsónicos, para así conocer las relaciones de poder detrás de la formación de precios. Este camino tuvo su principal aporte hacia la institucionalización en septiembre de 2014, cuando se modificó la ya mencionada ley de abastecimiento estableciéndose a la secretaría de Comercio como autoridad de aplicación y se crearon mecanismos de arbitraje por conflictos entre consumidores y vendedores, actualizándose asimismo los mecanismos para los procesamientos de infracciones.

Por otro lado, se lanzó, en acuerdo con los empresarios y los supermercados, el programa Precios Cuidados, que consistió en una canasta de bienes con precios acordados, los cuales recibirían, a partir de su

inscripción en el mismo, una difusión publicitaria diferencial. Por último, se mejoraron las herramientas de denuncia y fiscalización de los derechos del consumidor, entre otras cosas a partir del programa Consumo Protegido y se lanzó el plan Ahora 12, mediante el cual el gobierno aseguraba el financiamiento en cuotas de productos de consumo que fueran fabricados en el país.

En síntesis, durante el segundo mandato de Cristina Fernández, pero principalmente desde la asunción de Axel Kicillof como ministro de Economía en 2013, el gobierno nacional intentó institucionalizar una forma diferente de relacionarse con las empresas privadas y, por consiguiente, con los distintos mercados. Se propuso dejar de pensar a los mismos como entidades naturales cuyas reglas eran sagradas, ante lo cual lo único que podía hacer el Estado era intentar corregir excesos o, en el mejor de los casos, asegurar el cumplimiento de esas reglas, para pasar a comprenderlo como un cúmulo de relaciones de poder institucionalizadas e históricamente estructuradas, en las cuales el Estado podía y debía no sólo intervenir en el sentido economicista del término sino participar como agente activo. Por supuesto, muchos mercados –o muchos segmentos de mercados– fueron inmunes a estos procesos y siguieron funcionando como lo hacían antes –por ejemplo el mercado de tierras para la producción agropecuaria, gran parte de los mercados financieros, los mercados automotrices, en los que sólo se intervino aumentando impuestos, entre otros–, sin embargo en líneas generales cabe reconocer esta pretensión y, quizás arriesgada y sólo provisoriamente, ciertos resultados favorables, por lo menos en los términos en los que estas intervenciones fueron planteadas¹⁵. Además, se intentó –sin éxito– reincorporar al debate público y a las responsabilidades del gobierno la agenda de la planificación del desarrollo que había sido abandonada en los setenta y dinamitada en los noventa.

15 Los resultados favorables pueden asumirse a partir de la reducción de la tasa de inflación que se verificó en el segundo semestre de 2015 (ver Índice de Precios al Consumidor Nacional Urbano en www.indec.gov.ar, o, si el lector decide no creerle al organismo oficial, Índice de Precios al Consumidor – Congreso, publicado por legisladores de la oposición al gobierno kirchnerista, disponible en páginas web de consultoras, como por ejemplo www.abeceb.com), pero también en las más de 100.000 viviendas asignadas al ProCreAr hacia marzo de 2016 (ver procrear.anses.gov.ar).

La reciente llegada al gobierno de Mauricio Macri ha cambiado significativamente las perspectivas a futuro que podemos tener sobre estos procesos. En primer lugar, cabe referirse al problema de la burocracia pública, o las relaciones entre interventores e intervenidos: el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner se caracterizó por la ausencia de exgerentes o representantes de grandes corporaciones en altos cargos del Poder Ejecutivo y organismos descentralizados; los pocos meses que lleva el gobierno de Macri muestran todo lo contrario. En lo que refiere estrictamente a intervenciones sobre los distintos mercados, las primeras medidas fuertes se tomaron en torno al mercado de cambios –que se liberalizó– y al comercio exterior –donde se relajaron fuertemente las restricciones a las importaciones–. En cuanto al mercado de bienes de consumo, las reestructuraciones institucionales de las distintas áreas del ministerio de Economía dan cuenta de una menor pretensión de controlar e intervenir. Algo similar ha sucedido con la secretaría de Comercio, en la que ya en los primeros meses de gestión se produjeron cientos de despidos, principalmente en las áreas de fiscalización de relaciones de consumo y procesamiento de infracciones. En términos discursivos, encontramos una firme defensa del mercado como asignador eficiente de recursos y un relativo desprestigio –no absoluto como el de los años noventa– de las capacidades reguladoras y fiscalizadoras del Estado en la materia.

Cabe resaltarlo nuevamente: es muy pronto aún para realizar conjeturas más contundentes respecto al porvenir de la relación entre el Estado y el mercado, o respecto a las características que tomarán los mercados, en la Argentina. Por el momento simplemente podemos sostener que parece que los caminos iniciados en torno a una desnaturalización de la soberanía mercantil no continuarán, o por lo menos no del mismo modo, y que las relaciones institucionales entre el gobierno y las grandes empresas privadas cambiarán radicalmente de forma.

4. Conclusiones: conceptualizando el intervencionismo desde la antropología económica

Un posible punto de partida para el desafío que nos planteamos en el final de este trabajo puede ser el de una indagatoria acerca de la naturaleza del mercado capitalista argentino en las últimas décadas, contraponiendo dos dimensiones: a) la del efectivo funcionamiento de este mercado, con sus reglas, sus actores, sus relaciones de poder y los resultados de las mismas y b) la de su legitimación, con sus discursos y sus imaginarios. Entendemos que no siempre estas han ido de la mano, sino que, por el contrario, suele ser habitual que exageradas reivindicaciones acerca de b) sean el punto de partida para encauzar reformas pro-mercado en a), o que, por el contrario, ciertos sectores hayan sobreestimado en b) efectos de políticas anti-mercado que no se expresaron con tanta virulencia en a).

Cabe focalizar en b), una dimensión no del todo habitual para los economistas. Sin embargo, son de hecho numerosos los autores que desde la teoría económica y la antropología económica—o las ciencias sociales en general— abordan diferentes aspectos de lo que se da en llamar intervención y su legitimación. Ya desde el término utilizado se hace evidente una batalla ganada por el liberalismo, la semántica, ya que pone en el centro la idea de que el Estado es algo ajeno al mercado. No se habla de mercados elusivos, ni evadidos, ni reticentes, ni ninguna otra caracterización que ponga sobre aviso que se está excluyendo artificialmente de la economía real al actor Estado, y sí se habla de “Estado interventor”, de la misma manera que la mayoría de los manuales “enseñan” una economía pura, a la cual una vez entendida se le puede agregar el Estado y el dinero. Gary Becker, Nobel de economía y ferviente liberal de Chicago, presenta el muy reduccionista argumento de que en la época mercantilista se consideraba adecuada la intervención del Estado, ya que se veía al intercambio como un proceso de suma cero, en el que la ganancia de uno era la pérdida del otro. Dice que al descubrir los economistas que esto era un error resultó injustificable la intervención, a la que veía menos eficiente que la acción de la competencia. No termina

aquí Becker, va mucho más allá. Avanza como si fueran mercados, sobre otros ámbitos de la sociedad como la religión, la educación, la información, usando para analizarlos el concepto de competencia (ver Becker, 1976).

Desde la visión de Foucault, la idea de intervencionismo debe entenderse a partir de cómo considera al liberalismo: una forma de gobernar que consiste en gobernar menos, sólo lo indispensable. A diferencia de lo que ocurría antes del surgimiento del liberalismo, cuando las limitaciones a las acciones de gobierno venían dadas desde fuera, desde el derecho, la novedad consiste en la autolimitación, y ésta viene impulsada por las ideas de la naciente economía política del siglo XVIII. A partir de este momento el mercado se convierte al decir de Foucault en un “lugar de veridicción”, es decir, de producción de verdades; las leyes del mercado y sus discursos pasan a constituirse en las verdades económicas que hay que utilizar como insumo para un correcto gobierno (ver Foucault, 1979).

Hemos dado cuenta ya del pensamiento de Polanyi al respecto. Cuando al final del libro aborda la cuestión de las libertades, ya estaba absolutamente claro que el mercado autorregulado no está para sostener ninguna libertad personal. La novedad es que ataca finalmente el último bastión del viejo liberalismo para justificar la ausencia de regulaciones: la libertad de empresa, convertida en los hechos en una ficción frente al dominio de la economía por parte de los monopolios, resultado lógico del proceso de concentración que habilita el rechazo a las regulaciones.

El kirchnerismo dio una importante batalla en busca de la problematización de la intervención estatal y su legitimación, para lo cual no sólo tuvo que enfrentarse con actores de poder fáctico de la economía argentina sino también con siglos de teoría económica empeñada en naturalizar al mercado, concretizada en un sentido común difícil de corroer. Lo intentó, lo buscó, apeló en cuanto fue posible a la memoria histórica y al recuerdo de las gravísimas crisis económicas a las que

fue conducido el país debido a haber descansado en la primacía del mercado. Sin embargo, este mercado volvió a mostrar sus garras y volvió a imponer sus discursos, sus sentidos y sus significados. El debate continúa abierto. Mientras tanto, entendemos que estamos ante una excelente oportunidad para mostrar por qué la formación tradicional de los economistas necesita dar un giro de ciento ochenta grados si lo que queremos es disputar las estructuras, lógicas, sentidos y saberes del pensamiento económico dominante y su principal institución: el mercado.

Bibliografía consultada

Álvarez Uria, F y Varela, J. (1997), “Presentación” en Polanyi, K., *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, Ed. de la Piqueta, Madrid.

Becker, G. (1976), *La naturaleza de la competencia*, ESEADE, Buenos Aires.

Burling, R. (1976), “Teorías de maximización y el estudio de la antropología económica” en Godelier, M., *Antropología y economía*, Ed. Anagrama, Barcelona.

Cordone, H. (2004), *Reseña histórica sobre la planificación económica en Argentina*, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.

Elson, D. (1994), “Socialismo de mercado o socialización del mercado” en *Cuadernos de Economía*, Vol. 14, No. 20, Bogotá, págs. 177-214.

Fair, H. (2008), “El proceso de reformas estructurales en Argentina. Un análisis del primer gobierno de Menem” en *Oikos*, Año 12, No. 25, págs. 35 – 49.

Foucault, M. (1979), *Nacimiento de la biopolítica*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Graziano, R. (1992), “Prologo” en Mandel, E. et al., *La crisis de la economía soviética y el debate mercado / planificación*, Ed. Imago Mundi, Buenos Aires.

Hobbes, T. (1651), *Leviathan*, Andrew Crooke, Londres.

Iazzetta, O. (2013), “Luces y sombras del regreso del Estado en Argentina” en Cheresky, I. y Dabène, O. (comps.), *Ciudadanía y representación política. Argentina en perspectiva comparada*, Ecos – Mincyt, Buenos Aires, págs. 29 – 40.

Korsbaek, L. y Barrios Luna, M. (2004), “La antropología y la economía” en *Ciencia ergo sum*, Vol. 11, No. 3, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, págs. 225 - 236.

Mandel, E. (1986), “In defence of socialist planning” en *New Left Review*, No. 159, págs. 5 – 37.

Nove, A. (1983), *The economics of feasible socialism*, Routledge, Londres.

Oszlak, O. (2005), “Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner” en *Actas del X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile.

Polanyi, K. (1944), *La gran transformación: crítica del liberalismo económico*, Ed. de la Piqueta, Madrid.

Polanyi, K. (1976), “El sistema económico como proceso institucionalizado” en Godelier, M., *Antropología y economía*, Ed. Anagrama, Barcelona.

Rapoport, M. (2012), *Historia económica, política y social de la Argentina (1880 – 2003)*, Emecé Editores, Buenos Aires.

Rougier, M. y Belini, C. (2008), *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*, Ed. Manantial, Buenos Aires.

Schvarzer, J. (1986), *La política económica de Martínez de Hoz*, Ed. Hyspamérica, Buenos Aires.

Smith, A. (1776), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, Alianza Editorial, Madrid.

Varian, H. (1999), *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, Antoni Bosch, Barcelona.

Vercesi, A. (1995), “Influencia del pensamiento keynesiano en la política económica peronista (1946/1955” en *Actas de la XXX Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Río Cuarto.

Von Hayek, F. (1945), “La utilización del conocimiento en la sociedad” en *Revista Asturiana de Economía*, No. 44, págs. 115 – 157.

Walras, L. (1874), *Éléments d'économie politique pure, outhéorie de la richessesociale*, Corbaz, París.