



CÁMARA ARGENTINA
DE LA CONSTRUCCIÓN

Ensayo sobre la Argentina del Bicentenario: los modelos económicos y el rol de la infraestructura

Lic. Ricardo Lazzari

AREA DE PENSAMIENTO ESTRATÉGICO

Lazzari, Ricardo

Ensayo sobre la Argentina del Bicentenario : los modelos económicos y el rol de la infraestructura . - 1a ed. - Buenos Aires : FODECO, 2012.

76 p. ; 29x20 cm.

ISBN 978-987-1915-01-9

1. Historia Argentina. 2. Ensayo Histórico. I. Título

CDD 982

Impreso en Famen & Cia S.A. Rondeau 3572. Parque Patricios. Buenos Aires, Argentina en el mes de Septiembre de 2012

1 Edición: Septiembre de 2012
100 ejemplares

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea electrónico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin previo permiso escrito del editor.



ÍNDICE

I-	INTRODUCCIÓN	3
II-	PERÍODO INDEPENDENTISTA Y DE LUCHAS CIVILES	4
IIa-	<i>Bases estructurales del proceso de acumulación de riqueza en la Argentina.....</i>	4
IIb-	<i>Los límites estructurales del ¿modelo?.....</i>	5
IIc-	<i>Consecuencias económicas y sociales y la infraestructura</i>	12
IId-	<i>Transición hacia una nueva etapa.....</i>	14
III-	EL MODELO AGROEXPORTADOR.....	19
IIIa-	<i>El despegue de las actividades agropecuarias y el desarrollo hacia afuera... 19</i>	
IIIb-	<i>Ciclo económico y dependencia</i>	25
IIIc-	<i>El rol de la infraestructura y el capital extranjero en el modelo agroexportador</i>	27
IIId-	<i>Puertas que se cierran: el ocaso del desarrollo hacia afuera.....</i>	30
IV-	INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES	35
IVa-	<i>Disputas en torno al modelo económico luego de la gran depresión.....</i>	35
IVb-	<i>El funcionamiento de la ISI: ciclos “stop and go”.....</i>	39
IVc-	<i>La segunda etapa de la ISI.....</i>	41
IVd-	<i>El rol de la infraestructura dentro de la ISI</i>	44
V-	EL NEOLIBERALISMO	49
Va-	<i>La crisis internacional y el diagnóstico de las Fuerzas Armadas.....</i>	49
Vb-	<i>El modelo de valorización financiera.....</i>	51
Vc-	<i>El rol de la infraestructura durante el reinado neoliberal.....</i>	60
Vd-	<i>La crisis del modelo neoliberal argentino</i>	64
VI-	LA ETAPA POSTNEOLIBERAL	67
VIa-	<i>Esbozo de un nuevo modelo</i>	67
VIb-	<i>El rol de la infraestructura en la etapa postneoliberal.....</i>	71
VII-	BIBLIOGRAFÍA CITADA	74



I- INTRODUCCIÓN

En ocasión del Bicentenario de la Argentina nos proponemos aquí realizar una breve interpretación sobre el rol específico que ha jugado la construcción de infraestructura en los modelos económicos y concepciones sobre el desarrollo de la economía argentina a lo largo de estos doscientos años y, a su vez, indagar cómo éstos han determinado la suerte de las inversiones en infraestructura en este período tan vasto y extenso.

En dicho intento deberemos hacer mención y traer a la memoria acontecimientos, disputas, individuos, ideologías, necesidades, etc., que marcaron el desarrollo político, social y económico de la República Argentina. No obstante, este breve ensayo no pretende ser exhaustivo ni mucho menos procurar explicaciones sobre la historia política, económica y social del país, como tampoco realizar una crónica de ellos. Dicha empresa sería inabarcable para este trabajo, aun en los márgenes finitos de la existencia de un ser humano, y de hacerlo, se tornaría general y abstracto.

A los fines de cumplir con nuestro objetivo, abordaremos la historia económica de la Argentina y la particular incidencia de la construcción de infraestructuras en ella, buscando establecer en cada etapa histórica, su rol como promotora y su funcionalidad al desarrollo económico de la nación. Será ineludible la utilización de categorías conceptuales, tales como nación, que en momentos históricos determinados no tenían siquiera entidad. A pesar de ello, se preferirá la claridad expositiva a la rigurosidad conceptual.

Dividiremos el desarrollo del trabajo en cinco partes que coincidirán con cinco grandes etapas históricas de nuestro país. La primera la denominaremos como período independentista y de la lucha civil, que abarca el período que va desde la Revolución de Mayo en 1810 hasta 1880, momento de la unificación política nacional. Luego, nos referiremos al período que transcurre entre 1880 y 1930, que nombraremos como la etapa agroexportadora y culminará, a pesar de que la clasificación simplifique y por ello pierda complejidad, con la crisis internacional desatada a principios de la década de 1930. En tercer lugar, abordaremos el período de industrialización por sustitución de importaciones, que significó un cambio estructural en la economía argentina respecto a la etapa anterior, y que se extenderá hasta mediados de los años '70. Desde el año 1976 hasta la crisis más profunda que sufrirá la Argentina en los años 2001-2002, se desarrollará el modelo neoliberal que, por último, dará paso a una nueva etapa, por la cual aún transitamos.

Pues ahora la historia argentina nos da paso para adentrarnos en sus recónditos recovecos y hacer de ellos nuestras mejores interpretaciones. Debemos entender que de ellas dependen las ideas que formemos acerca del presente y nuestra capacidad para incidir y accionar sobre él. El pasado se cuele como una determinación permanente de nuestra actualidad; entenderla, bajo nociones comprensivas, será la finalidad de este trabajo.



II- PERÍODO INDEPENDENTISTA Y DE LUCHAS CIVILES

Ila- Bases estructurales del proceso de acumulación de riqueza en la Argentina

Para hacer un correcto abordaje de este período, primero debe realizarse un repaso de los procesos históricos que sembraron las condiciones objetivas para el desenvolvimiento de una configuración productiva determinada en lo que hoy se conoce como el territorio nacional a partir del siglo XIX.

El 1° de Agosto de 1776, una Real Cédula de la Corona de España crea el Virreinato de la Plata, evidenciando un cambio en la estrategia global política, militar y económica de España, y desplazando el centro de gravedad del dominio hispánico en Sudamérica, desde Lima a Buenos Aires, ahora nombrada como capital del virreinato. Esto demostraba el crecimiento de la colonia del Plata, expresado en su población y en la producción en las estancias de sebo, cueros y más tarde tasajo. Por otra parte, las ideas fisiócratas, las cuales postulaban a la tierra como la fuente de toda riqueza, comenzaban a imponerse como doctrina económica dominante (Romero, 2009) y la región pampeana se erigía, entonces, en un lecho de tesoros. Además, la Corona española buscaba suprimir la influencia y avance portugués –e inglés, aunque en menor medida- sobre el comercio del Río de la Plata, derrotando a éstos y recuperando la Colonia del Sacramento, que se había vuelto puerto para el contrabando de mercancías provenientes de Buenos Aires por parte de portugueses e ingleses.

Para afirmar esta victoria, en 1777 el Virrey Cevallos dicta el “Auto de libre internación” que legaliza y pone bajo la órbita estatal el comercio porteño, autorizando a Buenos Aires a exportar e importar con España y también comerciar con Perú y Chile. Un año más tarde, el Virrey Vértiz firmaría el Reglamento de Comercio Libre junto a la creación de la Aduana de Buenos Aires. De esa manera, Buenos Aires se convirtió en el puerto intermediario de todos los productos exportables provenientes del interior, incluso del tráfico de metales preciosos desde el Alto Perú y depósito y centro de abastecimiento de todas las mercancías importadas, captando de forma monopólica para la Corona española todas las rentas derivadas de la Aduana.

Las invasiones inglesas, propiciadas por la victoria de la marina británica sobre la armada española en Trafalgar en 1805, sentaron un punto desencadenante en la posterior evolución económica de la Argentina. Apenas tomado el fuerte de Buenos Aires en 1806, el general Beresford se apresuró por reducir los aranceles aduaneros y proferir el libre comercio. Más allá de los efectos políticos y sociales que significaron las mencionadas invasiones, luego conjuradas, éstas escindieron al virreinato entre aquellos que defendían el monopolio español, encontrando aquí a comerciantes españoles, y otros que alzaban las banderas de la libertad de comercio, específicamente los hacendados criollos. El predominio de estos últimos a partir de la Revolución de Mayo, junto a la emergencia y centralidad de Buenos Aires como centro neurálgico de la actividad económica de lo que había sido el Virreinato de la Plata, sentó las bases y las estructuras –económica y social- sobre las cuales se asentaría el proceso de acumulación de capital argentino. En efecto, la Primera Junta abre un proceso político



de independencia, reclamando para sí los más altos valores de la libertad y la democracia que, sin embargo, envuelve en sí la contradicción dada por una estructura productiva desigual. Por un lado, destacaba Buenos Aires con su puerto y el control de las rentas aduaneras y, por otro, regiones del interior autosuficientes en niveles de subsistencia (salvo algunas economías de enclave como la vitivinícola de Cuyo) con un grado de desarrollo muy inferior al del *hinterland* bonaerense, y que sufrirían aún más con la pérdida del Alto Perú a manos realistas.

La capacidad hegemónica de Buenos Aires para influir en el destino del resto de las provincias, principalmente a partir de la fijación de las pautas de la política económica dada su posición geográfica estratégica para el comercio exterior y el monopolio de éste, sería el fundamento de todas las guerras y conflictos civiles que se desatarían en los setenta años que van desde 1810 a 1880.

Iib- Los límites estructurales del ¿modelo?

La revolución industrial que se había producido en Inglaterra a fines del siglo XVIII desató un cambio inédito en las fuerzas productivas que, según Hobsbawm (1998), supuso la transformación más fundamental experimentada por la vida humana en la historia del mundo, registrada en documentos escritos. Amén de todas las dislocaciones que este proceso produjo, la industria textil del Lancashire se expandía vigorosamente en base a los desarrollos de la máquina a vapor, el hierro y el carbón. Sin embargo, estas innovaciones tecnológicas no calarían hondo en las estructuras productivas de Europa hasta mediados del siglo XIX y por ende, sobre los costos del transporte marítimo, retrasando entonces la conformación de un mercado mundial, tal como se conocería luego en la etapa agroexportadora.

En la Argentina, la ausencia de dotaciones de minerales metalíferos y combustibles, especialmente hierro y carbón,¹ desalentó la industrialización interna y generó una base tecnológica no diversificada que perduró mucho más allá de 1900, al apartarla del modo de operar vigente en el mundo industrializado (Vitelli, 1999).

Además, puede establecerse otro factor que coadyuvó a la escasa industrialización del país en sus primeros años de vida independiente. El sector dominante de los hacendados de Buenos Aires y el Litoral estaban fuertemente ligados, a partir de los beneficios obtenidos durante el Virreinato de la Plata, con el comercio de exportación. Dada la abundancia de tierras fértiles en la zona pampeana y del Litoral - aun cuando no se había expandido la frontera, a pesar de que esto representaría un limitante a resolver más tarde-; la liberalización comercial otorgada por la Corona española; la pequeña complejidad que revestía la empresa pecuaria y, finalmente, la escasa demanda de mano de obra por parte de ésta (Ferrer, 2004); la Argentina en ciernes se insertaba en el mercado internacional de bienes como un productor de materias primas.

¹ Las explotaciones de minas de estos dos materiales recién comenzaron en la Argentina luego de 1940.



Respecto a la disponibilidad de mano de obra, nuestro país encara el nuevo proceso sin una población numerosa en comparación con otros países. Asimismo, también será un factor escaso durante todo el período que aquí se trata. Esta situación se detalla en la tabla siguiente:

Tabla N° 1

ESTIMACIONES POBLACIÓN ARGENTINA Y OTROS PAÍSES. 1810-1875

Año	ARGENTINA	EE.UU.	AUSTRALIA	CANADÁ	CHILE	COLOMBIA
1810	405.000	7.239.881	11.875			
1812	433.000					
1813	443.000					
1814	453.000					
1815	463.000					
1816	473.000					
1819	506.000	9.618.000	33.000	657.000	885.000	1.206.000
1820	512.000					
1821	519.000					
1824	540.000					
1826	554.000					
1827	560.000					
1829	570.000	12.901.000	75.981	792.223		
1830	583.000					
1833	610.000					
1834	615.000					
1835	620.000	17.120.000	220.968			
1852	910.000					
1854	960.000					
1860	1.180.000					
1863	1.265.000					
1869	1.769.000	39.905.000	1.620.000	3.641.000	1.943.000	2.394.000
1875	2.102.000					

Fuente: Bunge (1984), pp. 95-101 y Maddison (1992), Apéndice B

Esta insuficiencia en la disponibilidad de población² configuraba un mercado interno irrelevante, con poca oferta de fuerza de trabajo e imposibilitando economías de escala para incentivar la instalación de industrias.

Por lo tanto, la provincia de Buenos Aires y el Litoral serían quienes llevarían adelante la acumulación de capital de la Argentina en base a actividades pecuarias no intensivas en mano de obra, pero tampoco lo eran en capital. Los hacendados de esta región, junto a los comerciantes porteños, habían sido el sujeto que dinamizaba la actividad económica desde fines del siglo XVIII a partir de la exportación de cueros y tasajo. Este proceso de relativa expansión instaba a la racionalización y modernización

² A partir del Censo Nacional de 1869 se desprende que la densidad de la población rural de la provincia de Buenos Aires era de un habitante cada 100 hectáreas.



de la explotación pecuaria. Así, se desarrolla la estancia como unidad de producción, la apropiación privada de la tierra y el ganado, como también la introducción de animales de raza para mejorar la calidad de éste, especialmente el ovino. La lana pasará a ser la producción fundamental de la Argentina a partir de mediados del siglo XIX, significando un progreso técnico y económico que otorgó impulso a la economía argentina (Giberti, 1970).

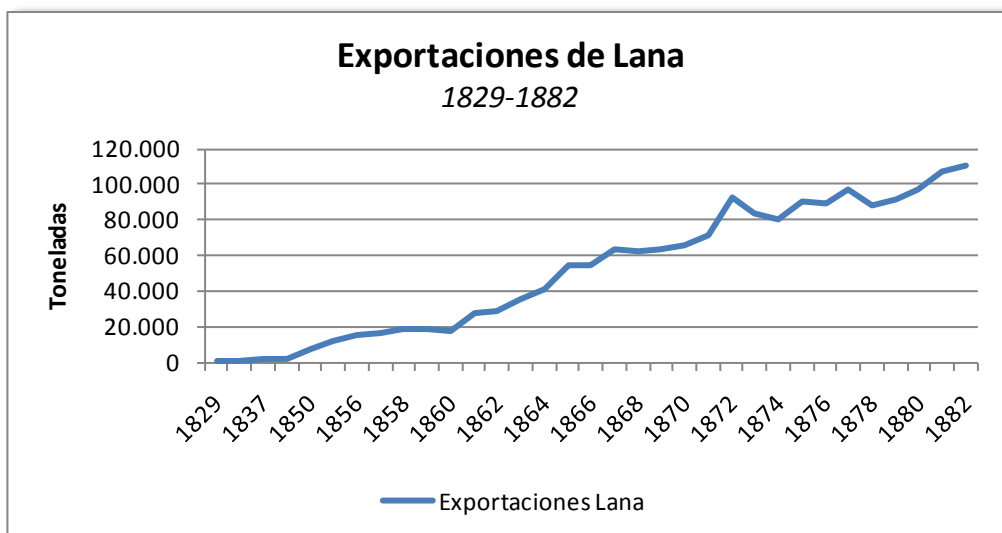
Tabla N° 2

EXPORTACIONES DE LANA. 1829-1882

Año	Toneladas	Año	Toneladas
1829	333,7	1867	63.503,5
1832	424,8	1868	62.253,0
1837	1.811,8	1869	63.556,3
1840	1.609,6	1870	65.704,2
1850	7.681,0	1871	71.564,9
1855	12.454,6	1872	92.426,1
1856	14.972,8	1873	83.733,2
1857	17.025,7	1874	80.206,6
1858	18.950,4	1875	90.720,4
1859	18.960,0	1876	89.275,8
1860	17.316,9	1877	97.343,9
1861	27.401,4	1878	87.894,1
1862	29.347,2	1879	92.112,4
1863	35.413,6	1880	97.518,0
1864	41.121,4	1881	107.756,9
1865	54.907,8	1882	111.009,7
1866	54.114,4		

Fuente: Chiaramonte (1986)

Gráfico N° 1





Ferrer (2004) estima que las exportaciones totales del año 1850 sumaban un valor de 10 millones de pesos fuertes, equivalentes a 600 millones U\$S del año 2000 (por PPA), mientras que a fines del siglo XVIII oscilaban en la mitad de ese valor.³ Esta duplicación en un plazo de 50 años tuvo que provocar cambios en el seno de las fuerzas productivas y, en consecuencia, sobre las relaciones sociales en general y las políticas en particular.

Por otra parte, la producción lanar implicaba incorporar prácticas de mestizaje del ganado, un cuidado más minucioso de éste, cercamiento y alambrado de los campos y, además, una mayor demanda de mano de obra junto a explotaciones de menor extensión que las tradicionales (Chiaramonte, 1986).

Todos estos cambios provocaban la necesidad de expandir la frontera agropecuaria en territorios que aún estaban dominados por los indígenas. De aquí se derivarán los esfuerzos y cuantiosos gastos estatales durante gran parte del siglo XIX, con la campaña de Rosas y finalizando en 1879 con la “Campaña del Desierto” del Gral. Roca, por desplazar a los indígenas y ampliar la zona pampeana apta para la actividad agropecuaria.

No obstante, esta expansión productiva no iba a impactar de forma homogénea en Buenos Aires y su zona de influencia, y el resto del territorio nacional. De hecho, podría decirse que sus efectos fueron antagónicos. Por su parte, las provincias del interior no tenían capacidad para obtener ingresos aduaneros provenientes del comercio exterior ya que eran apropiados por Buenos Aires y, al estar cercenadas al ámbito local y reducido de su actividad, se veían imposibilitadas para obtener recaudación a partir de impuestos internos dada su limitada base imponible. Adicionalmente, las prácticas librecambistas de Buenos Aires, apoyadas por los hacendados de la región, fomentaron el ingreso de productos importados de Europa en tanto permitían, recíprocamente, colocar los productos de la ganadería bonaerense, desinteresándose por la suerte de la producción de las provincias del Interior, en particular los tejidos.

De esta manera, las provincias del interior no podían aprovechar el incremento de la demanda de la región del Litoral ya que ésta era satisfecha mediante las importaciones europeas. La dinámica del Litoral no se trasladaba al interior y éstas no podían salir de su estancamiento. Ferrer aporta datos que pueden ser esclarecedores al respecto. Para el año 1750, previo a la instauración del Virreinato, las exportaciones desde el puerto de Buenos Aires estaban compuestas principalmente por plata y cueros, ambos provenientes del interior. El 90% tenían este origen y el 10% restante de la región del Litoral. Cien años después, a mediados del siglo XIX, sólo el 15% de las exportaciones del puerto de Buenos Aires provenían del interior. Esto no sólo demuestra

³ La estimación de Ferrer parece razonable si consideramos que del *Registro Estadístico de la República Argentina* se desprende que el valor de las exportaciones totales de 1865 sumaban 26,5 millones de pesos fuertes, de los cuales las exportaciones de lana sumaban aproximadamente la mitad. En base a los datos expuestos en la Tabla N°2, se observa que la producción de lana se multiplica casi por ocho en el tiempo que transcurre de 1850 a 1865.



el notable crecimiento de las exportaciones de la zona pampeana a partir del “auto de internación”, sino también el insignificante progreso de las regiones del interior. Por otra parte, para ese entonces, casi el 50% de las importaciones constaban de productos elaborados por el interior, demostrando la competencia a la que eran sometidas las producciones de ese origen.

No sorprende entonces que las primeras tendencias proteccionistas provinieran del gobernador de la provincia de Corrientes, Pedro Ferré, en 1830, abogando por un aumento de los aranceles de importación y su distribución posterior, como también la libre navegabilidad de los ríos que desembocaban en la salida al océano Atlántico. La necesidad de apoderarse de la ampliación del mercado del hinterland de Buenos Aires y la coparticipación de los ingresos aduaneros era una condición necesaria para el desarrollo de las provincias del interior.

Las campañas de expansión territorial y las constantes luchas civiles entre los diferentes gobiernos existentes en la nación significaban la mayor parte de los esfuerzos de los gobiernos provinciales y nacionales. Se estima que el 60% del gasto total de los gobiernos estaba destinado al gasto militar, mientras que el resto se asignaba al mantenimiento del aparato estatal. Estas erogaciones hacían incurrir a los gobiernos en fuertes déficits fiscales fruto de la incapacidad para gravar al sector privado o por su casi práctica inexistencia.⁴ Aun Buenos Aires, monopolizando las rentas aduaneras, debía incurrir en déficit fiscales. Los datos presentados en la tabla siguiente, si bien sirven sólo como tendencias, demuestran el reducido margen de acción del Estado dado el bajo nivel de sus ingresos. Como contrafigura evidencia que, sin una soberanía nacional consolidada, los Estados tienen poca capacidad para apropiarse de los frutos del crecimiento económico y la mayor acumulación de capital.

⁴ Esto puede apreciarse en la Tabla N°3 donde los ingresos fiscales representan una ínfima parte de la producción.



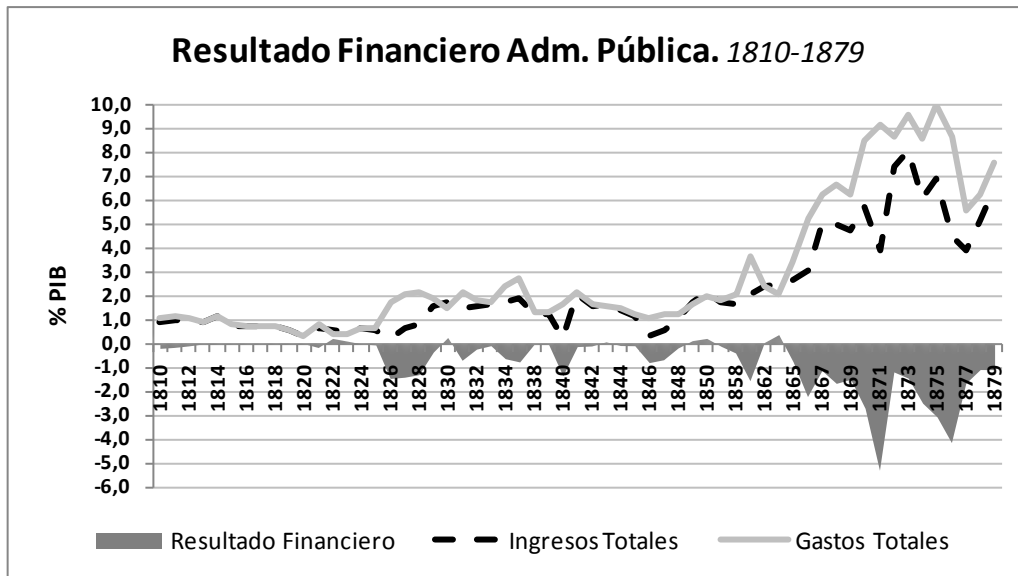
Tabla N° 3

RESULTADO FINANCIERO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 1810-1879

Año	% PIB			Año	% PIB		
	Ingresos Totales	Gastos Totales	Resultado Financiero		Ingresos Totales	Gastos Totales	Resultado Financiero
1810	0,90	1,10	-0,20	1842	1,56	1,66	-0,10
1811	1,01	1,17	-0,16	1843	1,65	1,57	0,08
1812	1,01	1,10	-0,10	1844	1,43	1,51	-0,08
1813	0,89	0,90	-0,01	1845	1,15	1,24	-0,09
1814	1,11	1,12	-0,01	1846	0,31	1,11	-0,80
1815	0,78	0,80	-0,03	1847	0,58	1,26	-0,68
1816	0,69	0,69	-0,00	1848	1,05	1,24	-0,18
1817	0,75	0,75	-0,00	1849	1,76	1,64	0,13
1818	0,70	0,74	-0,04	1850	2,18	1,97	0,22
1819	0,53	0,56	-0,03	1857	1,74	1,85	-0,12
1820	0,35	0,35	-0,00	1858	1,68	2,08	-0,39
1821	0,68	0,84	-0,16	1859	2,10	3,66	-1,56
1822	0,61	0,39	0,22	1862	2,44	2,39	0,05
1823	0,52	0,41	0,11	1864	2,47	2,09	0,38
1824	0,62	0,64	-0,01	1865	2,65	3,41	-0,77
1825	0,60	0,65	-0,05	1866	3,03	5,26	-2,23
1826	0,25	1,71	-1,47	1867	5,10	6,23	-1,13
1827	0,69	2,11	-1,41	1868	4,98	6,65	-1,67
1828	0,85	2,15	-1,31	1869	4,77	6,27	-1,50
1829	1,54	1,90	-0,36	1870	5,76	8,49	-2,72
1830	1,74	1,48	0,26	1871	3,88	9,20	-5,33
1831	1,48	2,18	-0,70	1872	7,44	8,64	-1,19
1832	1,61	1,84	-0,23	1873	8,11	9,56	-1,45
1833	1,61	1,70	-0,09	1874	6,10	8,60	-2,51
1834	1,73	2,36	-0,63	1875	6,87	9,96	-3,08
1837	1,94	2,71	-0,77	1876	4,46	8,63	-4,16
1838	1,25	1,28	-0,03	1877	3,92	5,58	-1,67
1839	1,26	1,28	-0,02	1878	5,17	6,26	-1,09
1840	0,26	1,61	-1,35	1879	6,48	7,58	-1,10
1841	2,07	2,19	-0,13				

Fuente: Cortés Conde (1989; 1997) y Ferreres (2005)

Gráfico N° 2



Estos déficits eran financiados generalmente, a lo largo de casi todo este período, por emisión monetaria. Los efectos de estas expansiones de dinero generaban fuertes y constantes devaluaciones, que favorecían a los sectores ganaderos exportadores del Litoral y a los intermediarios del puerto de Buenos Aires. Las consecuencias de este proceso eran una importante concentración del ingreso en los grupos dominantes y una pérdida en el poder de compra de las personas con ingreso fijo frente a precios internos continuamente en alza por estar ligados a las fluctuaciones de los precios de las exportaciones e importaciones. Un caso paradigmático es lo que ocurrió entre 1826 y 1840, donde la moneda se habría depreciado respecto al oro en un 2.100%. De esta forma, el financiamiento del Estado provenía, principalmente, del ahorro forzoso de la mayoría de la población.

La utilización de esta herramienta de financiación reviste varias explicaciones. En primer lugar, Argentina accede al financiamiento internacional a partir de la década de 1870. Como señala Ferrer,⁵ previamente a esa fecha la colocación de títulos y la venta de tierras fiscales no significaban ingresos relevantes. Entre la primera opción sólo cabe destacar el empréstito de la Baring Brothers de Londres en 1924, mientras que la entrega de tierras de propiedad pública sólo sirvió a los efectos de lograr la expansión territorial deseada.

El otro medio alternativo para la obtención de recursos por parte del Estado recaía en los préstamos en el mercado interno, generalmente colocados de manera forzosa a los sectores de mayores recursos, o en forma voluntaria, pero en este caso sólo tenía buena acogida en la provincia de Buenos Aires. Los sectores más influyentes eran renuentes a adoptar la responsabilidad de financiar al fisco. No obstante, los resultados obtenidos por los gobiernos mediante este tipo de deuda no eran los más positivos dado que siempre debían colocarla por debajo de su valor, siendo mayor aún los montos a

⁵ Cf. Ferrer (2004), p. 88.



devolver en el futuro. En todo caso, es aquí donde entra la emisión monetaria como alternativa ya que permitía la licuación de estas deudas a través de la inflación. De todas formas, lo más conveniente para los sectores de vastos recursos era que el Estado se financie vía procesos inflacionarios fruto de la emisión monetaria. Estos generarían que los precios de los productos que ellos vendían aumentasen a nivel interno al ritmo de las devaluaciones, mientras los salarios y otros costos lo hacían en menor medida y con posterioridad.

De esta manera, la estructura fiscal de los gobiernos del Litoral socavaba severamente el desarrollo interno. Si tenemos presente que los ingresos provenientes del comercio exterior representaban un 90% de los totales, la traslación permanente de ingresos desde los sectores de ingresos fijos hacia los exportadores evitaba la conformación de las bases objetivas necesarias para la creación de un mercado interno capaz de recrear las condiciones de acumulación en aquellos momentos donde los mercados internacionales entraban en crisis y los ingresos fiscales se derrumbaban. El capital y la mano de obra no encontraban incentivos para movilizarse hacia industrias destinadas al mercado interno, ni tampoco existía una estrategia deliberada desde los gobiernos dada la influencia que poseían los sectores relacionados a la exportación de materias primas.

La situación fiscal de los gobiernos del interior era todavía más preocupante. La poca actividad doméstica de las provincias, la escasez de transacciones y la mayoría de la población al margen de una economía de mercado, produciendo para la subsistencia, no generaban una masa de ingresos pasible de ser redistribuida a través de emisiones de moneda inflacionarias. Para estos gobiernos, los ingresos provenían en alrededor del 40-50% de las aduanas internas, mientras los impuestos internos completaban el resto de lo recaudado.

IIC- Consecuencias económicas y sociales y la infraestructura

Los primeros cuarenta años del período independentista estuvieron marcados por la agitación y transformación política. Esa precaria organización, amenazada en un principio por los ejércitos realistas y luego por las disputas internas en torno a las autonomías provinciales y la distribución de los recursos aduaneros, demoró la expansión territorial del Estado nacional soberano. En esas condiciones de inestabilidad, ninguna de las sucesivas formas de gobierno pudo encarar una política de ocupación territorial y poblacional importante hasta mediados del siglo XIX, a diferencia de lo que sucedía, por ejemplo, en los países del norte de América. Esta política sería la que brindaría las condiciones geográficas para expandir la actividad económica frente al escollo que suponían las poblaciones indígenas.

Pero ésta no era la única consecuencia que depararía la tardía consolidación de la hegemonía porteña y la unificación de las provincias. El desvío de cuantiosos fondos hacia los gastos militares impediría el impulso de proyectos de actividades económicas por parte de los Estados que habitaban en el territorio nacional, como podría haberlo sido una red eficiente de transportes que conectara las diferentes regiones y fomentara el



desarrollo del mercado interno. Esta carencia se funda también en la inexistencia de una soberanía nacional que aglutinara a todas las regiones, la proliferación de aduanas internas, que ponían trabas a la integración del mercado interno, particularmente a la principal vía de salida y entrada de productos, el puerto de Buenos Aires, y el resto del territorio nacional.

Por ello, el sistema de transportes hasta 1850 no era más que una reducida red de huellas y senderos que unían Buenos Aires con Lima o Asunción, herencia del sistema colonial hispánico (Vitelli, 1999). Por otra parte, estos precarios caminos sólo habían sido concebidos durante la primera etapa de la dominación española como medios para una comunicación más accesible, evitando el océano Pacífico, con los territorios más ricos en metales de Chile y Perú. Por ende, dicha acción colonizadora sólo tuvo efectos en la región del Río de la Plata y las provincias del Oeste y Noroeste, donde nacieron los primeros centros de defensa de esos grandes itinerarios. En los años posteriores a la declaración de Independencia se dio cuenta de la necesidad de creación de un sistema de comunicaciones seguro y eficaz. No obstante ello, quienes estaban al mando no creían poder realizar progresos efectivos en la situación de los transportes mediante la mejora de los caminos ordinarios (MOSP, 1962).

Tampoco existían desarrollos en los sistemas de navegación fluvial, principalmente al interior de la región pampeana que no poseía ríos interiores que permitieran el traslado de embarcaciones de gran porte. A pesar de ello, existieron algunas iniciativas para el desarrollo de vías navegables a mediados de 1820, influidos por las experiencias de EE.UU. y Canadá. Bajo la presidencia de Rivadavia se propuso la canalización de los ríos Bermejo y Salado, en paralelo a la realización del Canal de los Andes. Sin embargo, ambos proyectos fracasaron por dificultades técnicas y económicas (Bagú, 1980; Romero, 1980)

En definitiva, las inversiones públicas en infraestructura, particularmente en caminos, fueron de poca significación durante estos primeros cuarenta años, poniendo obstáculos o retrasando el ciclo de expansión de la producción pecuaria. Las exiguas arcas fiscales ni siquiera daban abasto para responder a las campañas de expansión territorial y las luchas civiles internas. Los déficits fiscales recurrentes eran la forma en que se manifestaba la incapacidad del sector público de generar ahorro propio y, con él, afrontar proyectos de inversión pública y provisión de infraestructura para el desarrollo e integración de una economía de mercado.

Esta situación, como se mencionara anteriormente, disipaba las posibilidades de integrar un mercado interno, desarrollar actividades productivas diversas, reducir costos de transporte y lograr mayor competitividad a nivel internacional. No debe perderse de vista que la falta de disponibilidad de hierro y carbón en el suelo argentino desplazaba al país del proceso de cambio tecnológico que se estaba dando a partir de la primera revolución industrial en Europa, y esto desincentivaba la construcción de conexiones de diversas ciudades por las pocas expectativas de obtener rendimientos en las potenciales actividades económicas. Ferrer (2004), en relación a la atracción económica que produce la disponibilidad de esos recursos, relata que el descubrimiento de metales y



pedras preciosas en el sur brasileño por parte de los portugueses causó una inmigración de 500.000 personas hacia esas zonas, conformando un mercado interno vigoroso que desataba los incentivos para la generación de diversas actividades económicas.

Los ámbitos de soberanía de un Estado también se manifiestan a través del sistema monetario. La demorada unificación de la nación significó, del mismo modo, la tardía homogeneización del sistema monetario; cabe destacar aquí que la primera moneda válida en toda la extensión del territorio argentino comenzó a circular recién en 1881. La disponibilidad de innumerables instrumentos monetarios a lo largo y ancho del país complicaba las transacciones interprovinciales, obligaba a utilizar monedas extranjeras respaldadas o metales y, por ende, impedía el uso de la política monetaria a los fines de la expansión económica, la suavización de los ciclos y la redistribución de ingresos. A su vez, impedía el establecimiento de un sistema bancario y financiero de alcance nacional, capaz de emitir y captar obligaciones, que transformara rendimientos futuros en capacidad productiva presente. Argentina, en adición, no poseía importantes yacimientos de oro y plata, lo que implicaba que la oferta de dinero respaldada por oro dependía sustancialmente de los saldos comerciales con el exterior. Durante los primeros cuarenta años posteriores a la Revolución de Mayo el sector exportador pecuario aún no poseía una dinámica productiva capaz de generar grandes flujos de metales a través de sus exportaciones. En consecuencia, la insuficiencia en el desarrollo de la estructura productiva argentina impedía la formación de un sistema financiero profundo y con sólidas bases de respaldo. Por otro lado, la inexistencia del crédito reprimía el impulso de nuevas actividades productivas. La Argentina se encontraba así frente a un círculo vicioso del cual era difícil escapar.

Todos los factores enunciados anteriormente nos impiden hablar de una economía nacional integrada, porque incluso no es posible representarse, en este período, una nación consolidada. Nuestro análisis muestra que, durante los primeros cuarenta años de este período, se tornó inviable la estructuración de un mercado único nacional integrando los territorios fragmentados de lo que hoy conocemos como Argentina ya que no existía, en primera medida, un Estado con la capacidad para hacerlo. Tampoco podría discernirse la existencia de un modelo económico, dado que las estrategias económicas eran adoptadas de forma aislada y fragmentaria por ciertos sectores privados, sin un horizonte claro de largo plazo.

IId- Transición hacia una nueva etapa

Desde mediados del siglo XIX comenzaban a vislumbrarse nuevos cambios en los procesos técnicos de los países industrializados que determinarían el comienzo de una nueva etapa en el comercio mundial. La segunda Revolución Industrial se abría paso al compás de la maduración de las innovaciones industriales de la máquina a vapor, el acero y el hierro, que servirían para el vigoroso desarrollo de las industrias del transporte ferroviario y marítimo. El agotamiento de la primera fase de industrialización británica –la textil– daba lugar al surgimiento de nuevas industrias de base: el carbón, el hierro y el acero (Hobsbawm, 1998). La creciente industrialización que experimentaba el resto del mundo demandaba de estos productos de base que sólo Inglaterra era capaz



de proveer. Por otra parte, la primera fase de industrialización inglesa había propiciado la acumulación de grandes cantidades de capital que ya no era rentable colocar en la industria textil.

De esta manera, se establecía un nuevo sistema de transportes, capaz de movilizar enormes cantidades de capital para fines industriales, que coadyuvaría a la mayor integración económica mundial y un florecimiento del comercio internacional. Los británicos se aprovecharían de este proceso dando una increíble fuente de empleo y un gigantesco y duradero estímulo para su industria de base (ibíd.). Además, la construcción de ferrocarriles, particularmente en el exterior, significó para Gran Bretaña un fenomenal catalizador de acumulaciones previas que no encontraban fuentes de ganancia a nivel interno.

Dentro de este marco histórico se insertan las inversiones inglesas en la construcción de ferrocarriles en la Argentina a partir del año 1857, con la inauguración del tramo Ciudad de Buenos Aires – San José de Flores. No era un fenómeno que se suscribiera únicamente a la Argentina, sino que era un mecanismo de recomposición de la industria inglesa que tenía consecuencias sobre todo el globo y, a partir de la década de 1850, tendría especial preponderancia en todo Latinoamérica. Dos décadas después, Gran Bretaña deberá recluirse en las colonias del Commonwealth y en América Latina frente a la creciente competencia de nuevas potencias como Alemania y EE.UU., más productivas en ciertos sectores industriales, y que comenzaban a desplazarla de los mercados más competitivos. En ese sentido debe interpretarse el incremento de la inversión extranjera británica en estos territorios:

Tabla N° 4

IED BRITÁNICA EN COMMONWEALTH Y AM. LATINA. 1860-1929

(%)

Años	Commonwealth	Am. Latina	Total
1860-1870	36	10,5	46,5
1880-1890	47	20	67
1900-1913	46	22	68
1927-1929	59	22	81

Fuente: Hobsbawm (1998)

La Argentina, ante su incapacidad para configurar una estructura productiva diversificada, se perfilaba como un país productor de materias primas para la exportación. El avance de la industria lanera, la predominancia política de los sectores hacendados pampeanos y la consolidación de la hegemonía bonaerense luego de la batalla de Pavón de 1861 definirían esta orientación.

La integración de la economía mundial traería consigo, también, nuevas mejoras técnicas y la rotación de cereales y forrajeras, lo que incrementaría la productividad de la agricultura y permitiría la generación de excedentes para la exportación. Relegaba así sus antiguas características de actividad que no trasvasaba los límites de la subsistencia, de poca productividad, y dedicada al pequeño reducto del mercado interno. Con estas



mejoras, la agricultura complementarí a la producción pecuaria de exportación pero, de todos modos, no sería hasta fines de siglo cuando comience a adquirir importancia. En la siguiente tabla se puede observar la predominancia que tenían la lana y el cuero hasta el año 1880:

Tabla N° 5

EXPORTACIONES ARGENTINAS. 1865-1880

Año	% sobre Total Exportaciones						Valor oficial (miles de \$ Fts.)		
	Lana	Tasajo	Sebo y Grasa	Cueros			Total Cueros	Total Productos	Total Exportaciones
1865	46,2	4,6	8,6	21,6	4,6	1,6	27,8	87,2	26.941
1866	47,4	3,8	8,5	20,9	5,7	0,7	27,3	87,0	25.878
1867	45,4	3,2	12,9	21,9	6,2	0,5	28,6	90,1	32.125
1868	38,5	3	16,7	23,4	5,4	0,5	29,3	87,5	31.800
1869	30,6	3,7	21,7	33,2	5,7	0,5	39,4	95,4	34.995
1870	23,5	4,3	22,8	28,3	6,3	0,5	35,1	85,7	29.248
1871	28,6	4,1	17,3	28,3	5,3	0,7	34,3	84,3	26.126
1872	35,7	4,6	16,1	23,5	9,1	0,7	33,3	89,7	45.743
1873	42,7	3	12	21,1	9,3	0,6	31	88,7	45.869
1874	41,7	2,3	4,8	27,3	10	1	38,3	87,1	43.105
1875	39,6	2,7	9,3	23,3	10,3	0,9	34,5	86,1	50.331
1876	42,3	4,3	12,1	17,1	10,4	0,7	28,2	86,9	46.539
1877	41,8	6,2	9,5	16,7	9,1	1,1	26,9	84,4	43.326
1878	40,6	6,5	8,7	17,7	10,7	1	29,4	85,2	36.313
1879	45,4	5,9	4,2	17,1	8,3	0,6	26	81,5	47.765
1880	47,3	5,3	3,1	19,3	9,3	0,8	29,4	85,1	56.497

Fuente: Chiaramonte (1986)

La llegada del ferrocarril financiada por capitales ingleses acentuó ciertas características de la estructura económica y social argentina a la par que trastocó otras. Éste facilitó la interconexión entre diversos puntos, en principio de la zona pampeana, para luego extenderse más allá, lo que implicaba un progreso en la integración de una economía nacional de mercado al reducir los costos de transporte de mercancías como también facilitaba la movilidad de las personas. Sin embargo, dada la política librecambista adoptada por Buenos Aires, los productos importados ahora podrían llegar con precios mucho más bajos a las provincias del interior. De esta manera, el ferrocarril franqueó las pocas barreras proteccionistas que aún le quedaban a las economías del interior: las grandes distancias y la deficiente infraestructura de comunicación. La debilidad de los aparatos productivos de las provincias se vieron incapaces de competir frente a las importaciones y terminaron por subordinarse definitivamente a la hegemonía bonaerense. De hecho, son formas complementarias de constituir soberanía la organización política a partir de 1862 y la extensión del ferrocarril.

La conexión más fluida del puerto de Buenos Aires con diversos puntos de la zona pampeana, complementado con las políticas de ocupación territorial y desplazamiento de la población indígena, mejoraba el tráfico de productos primarios



con destino de exportación y sorteaba así los límites que imponían las distancias y la dificultad del transporte a la actividad ganadera. De esta forma se propiciaba el incremento de la actividad económica en la región pampeana y el Litoral y, en paralelo, el influjo de corrientes migratorias hacia las zonas más dinámicas económicamente. Es de notar, tal como aparece en la Tabla N°1 (más arriba), la aceleración en el crecimiento de la población a partir de la década de 1850.

Tabla N° 6

FERROCARRILES JURISDICCIÓN NACIONAL. 1860-1880

Año	En explotación (Km.)	Variación decenio (Km.)	Pasajeros transportados (miles)	Carga transportada (miles ton)
1857	10		56,2	2,26
1858	18		185,6	6,75
1859	23		278,9	13,24
1860	39	
1861	39	
1862	47		387,5	18,95
1863	61		409,1	23,58
1864	94		601,9	70,97
1865	249		747,7	71,57
1866	515		1.179,8	83,85
1867	573		1.648,4	128,82
1868	573		1.675,8	151,79
1869	605		1.907,6	206,46
1870	732	693	1.948,6	274,50
1871	852		2.507,2	285,75
1872	930		2.247,4	342,41
1873	1.104		2.742,5	443,14
1874	1.331		2.592,1	503,63
1875	1.956		2.597,1	660,91
1876	2.033		2.338,2	733,99
1877	2.231		2.353,4	720,68
1878	2.231		2.474,8	733,64
1879	2.231		2.605,8	812,10
1880	2.516	1.784	2.751,6	772,72

Fuente: MOSP (1962) y Ferreres (2005)

El inicio de las construcciones de ferrocarriles en la Argentina a partir de la iniciativa privada, guiada por el beneficio económico privado y no en base a la integración y desarrollo de las economías regionales a una economía nacional, afianzó las estructuras heredadas. La ausencia de iniciativa en el sector público, diría más tarde Bunge (1984), significaría la postura de la región del Litoral y Pampeana mirando hacia ultramar y con la espalda al interior.



Recién en 1872 el Estado ejercería algún tipo de contralor sobre la construcción de vías férreas. Con la sanción de la primera Ley de Ferrocarriles se disponía por parte del Estado la fiscalización de la contabilidad de los emprendimientos ferroviarios y que la nueva construcción de ellos debía estar sujeta la reglamentación de la Dirección de Ingeniería (MOSP, 1962).



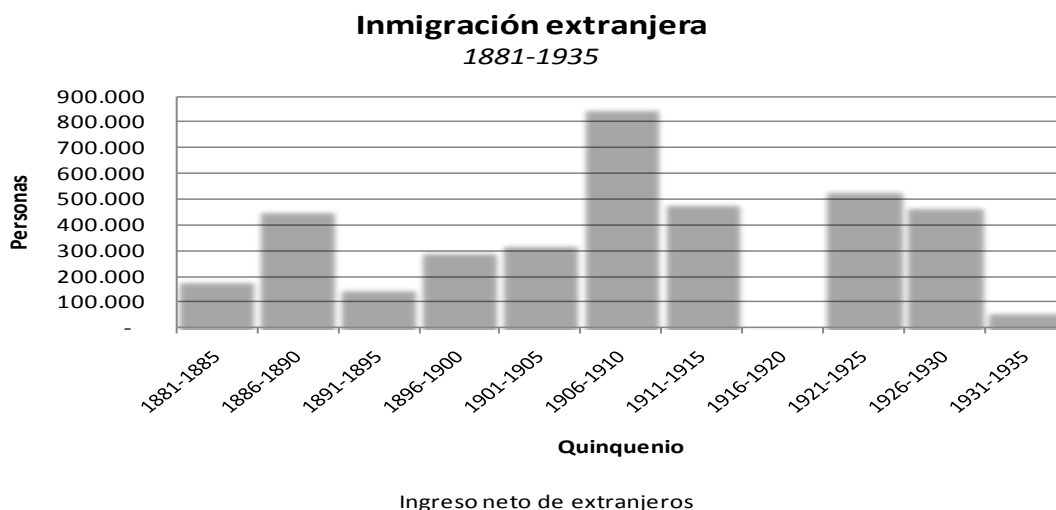
III- EL MODELO AGROEXPORTADOR

IIIa- *El despegue de las actividades agropecuarias y el desarrollo hacia afuera*

La finalización de las luchas civiles y la consolidación de un Estado nacional centralizado que diseminó su ámbito de poder a lo largo y ancho de un territorio de aproximadamente 2,8 millones de km², permitió explotar libremente la zona pampeana e incorporar su producción a los mercados mundiales bajo una clara política librecambista. A su vez, favoreció la atracción de capitales extranjeros y la introducción del cambio tecnológico, principalmente, aquellos que solucionaban las trabas existentes en la comunicaciones y tanto en transportes internos como externos. Se conformaba un capitalismo argentino que se basaría en la importación de capitales ligados a la construcción de infraestructura para la producción y distribución de commodities y a la generación de capacidad exportadora del país (Aguiar de Medeiros, 2008).

La expansión y salto cualitativo de la producción y exportación de productos agropecuarios se asentó en diferentes condicionantes de origen interno y otros externos. Exógenamente, la demanda externa de alimentos se tornó creciente, particularmente desde los países industrializados. Cabe destacar, siguiendo a Vitelli (1999), que los términos de intercambio de los bienes agropecuarios habían aumentado considerablemente dada la sobreoferta de productos industriales que desencadenó la gran depresión de los años 70. Como se ha mencionado anteriormente, también los mercados financieros europeos poseían acumulaciones de capital excedentes que, en busca de rendimientos, aprovecharon el incipiente desarrollo de los mercados latinoamericanos. De esta manera, se proveyó de los recursos o capital necesarios para el desarrollo de la infraestructura de transporte, controlada por intereses extranjeros que, junto a la inmigración extranjera que se alistaría esencialmente como fuerza de trabajo, permitirían el desarrollo de la capacidad productiva que el país necesitaba para insertarse dentro del sistema de división internacional del trabajo controlado por la metrópoli londinense.

Gráfico N° 3



Fuente: INDEC (1975)



En cuanto a los factores internos que facilitaron la expansión productiva deben resaltarse al menos dos. En primer lugar se encuentra la cuestión de la propiedad de la tierra, unos de los nodos centrales en el desenvolvimiento de la economía argentina a lo largo de su historia económica contemporánea. Un primer antecedente radica en la Ley de Enfiteusis de 1826, durante el gobierno de Rivadavia, que entregó enormes extensiones de tierra bajo un régimen de arrendamientos para pocos beneficiarios que luego se convertirían en propietarios. Posteriormente, la ocupación territorial se consolidaría con lo que se denominó la Campaña del Desierto del General Roca, en la década de 1870. Ésta distribuyó en pocas manos las mejores tierras de la región pampeana en base a colocación de deuda en el exterior garantizada por tierras, remates en París y Londres y a una ley de premios para los militares participantes, que fueron en su mayor parte vendidas a compañías inmobiliarias.⁶ A continuación se detalla cómo se configuró el reparto de la región pampeana luego de la Campaña:

Tabla N° 7

Propiedad de la tierra luego de la Campaña de Roca

Tipos de Propiedad (has)	Número de propietarios	%	Superficie Total (has)	%
100.000 y más	19	5,9%	3.085.000	28,4%
70.000 a 100.000	18	5,6%	1.410.000	13,0%
45.000 a 62.500	30	9,3%	1.567.000	14,4%
40.000	19	5,9%	760.000	7,0%
30.000 a 37.500	26	8,0%	815.000	7,5%
20.000 a 27.500	74	22,8%	1.527.000	14,0%
10.000 a 17.500	138	42,6%	1.705.000	15,7%
TOTAL	324	100,0%	10.869.000	100,0%

Fuente: Gaignard (1989)

Puede observarse que previo al ingreso masivo de inmigrantes extranjeros a la Argentina, la propiedad de la tierra más fértil se encontraba concentrada en un pequeño cúmulo de propietarios. Germani (1955) evidenció que en el año 1937 el 1% de la población activa rural eran grandes propietarios rurales de explotaciones con una superficie mínima de 2000has, y éstos controlaban el 70% de la superficie total. Esta desigualdad plasmada en el régimen de tenencia de la tierra en Argentina impidió la conformación de una clase de propietarios medios rurales que son aquellos con incentivos a la incorporación de tecnología que habilita los incrementos de productividad del sector. El régimen de arrendamientos, por otra parte, no otorgaba sentido a la capitalización del sector mediante inversiones fijas por parte de los arrendatarios de las tierras, ya que no podrían apropiarse de los rendimientos que éstas pudieran brindar. Como contrapartida, los latifundistas, al disponer todavía de la posibilidad de incrementar la producción por una explotación extensiva, no veían la necesidad de invertir en sus campos y dedicaban sus excedentes al consumo suntuario

⁶ Cf. Ferrer (2004), pp. 126-127.



en importaciones o el gasto fuera de los límites del país. Por otro lado, esa inaccesibilidad a la propiedad de la tierra redujo las posibilidades del sector rural de absorber las corrientes migratorias.

El segundo factor de carácter interno se refiere a la capacidad de la estructura económica argentina para asimilar los cambios acaecidos en la demanda externa de bienes agropecuarios y la consecuente alteración de los precios relativos a nivel internacional. La economía argentina se conformó de tal forma que los precios relativos internos reflejarían las relaciones que se entablaban en el mercado mundial, favoreciendo al sector agropecuario en detrimento de otros.

Sin embargo, a contracara de la visión más difundida sobre el despegue de la economía agroexportadora argentina, las exportaciones agropecuarias no fueron el factor dinámico del crecimiento económico sino hasta fines del siglo XIX y principios del siguiente donde aparece un boom de exportaciones. Por el contrario, lo que se pone de manifiesto en la década de 1880 es una fenomenal entrada de capitales extranjeros que financiaban no sólo inversiones en infraestructura y vivienda sino también compras de mercancías en el exterior por parte de residentes, que devenían en un cada vez más abultado déficit comercial. Esto se manifiesta en la Tabla N° 8, donde los déficits comerciales generados entre 1881 y 1890 fueron financiados por el ingreso neto de capitales al país. La crisis de 1890 desataría el retiro de capitales que no retornarían en grandes cuantías sino hasta el próximo siglo. Aquí, la balanza de pagos tendría un cambio de composición: durante toda la década de 1890 habría salida neta de capitales, por lo que la economía tuvo que ajustar severamente las importaciones y generar los saldos comerciales positivos para financiar aquella sangría de divisas.⁷ Se vislumbraba una dinámica cíclica de la economía agroexportadora donde la afluencia de capitales foráneos sería el factor desencadenante de éstos y, por lo tanto, las decisiones de política económica en Londres, centro financiero mundial, serían determinantes para el desarrollo económico de la Argentina (véase sección IIIb).

⁷ Recién en el año 1904 el valor de las importaciones superaría aquel del año de la crisis.

Tabla N° 8

Balanza Comercial y Movimiento de Capitales en Argentina 1881-1900

Millones de pesos oro

Año	Balanza Comercial	Saldo Neto de capitales	Balanza de Pagos
1881	2	2	4,3
1882	-1	10	8,8
1883	-20	28	7,7
1884	-27	12	-14,5
1885	-8	16	7,8
1886	-26	41	15,2
1887	-33	116	83,3
1888	-28	198	170,0
1889	-74	94	19,4
1890	-41	-15	-56,2
1891	36	-23	12,7
1892	22	-16	6,0
1893	-2	-20	-22,2
1894	9	-31	-21,7
1895	25	-21	4,0
1896	5	-3	1,8
1897	3	-6	-2,8
1898	26	-4	22,0
1899	68	-30	38,3
1900	41	-31	10,0

Fuente: Di Tella y Zymelman (1967)

Respecto a las exportaciones, hasta el año 1880 casi la mitad de éstas estaban compuestas de productos lanares, seguidos por cueros y pieles, sebo y tasajo. Sin embargo, el incremento de la demanda europea de alimentos y el desarrollo de la infraestructura de transporte a nivel local permitieron que aumentara rápidamente la exportación de cereales desde mediados de los años 80.⁸ En el quinquenio 1875-1879 las exportaciones agrícolas representaban sólo el 3% de las totales, mientras que en el período 1890-1894 rozaban el 29% y para mediados de la primera década del siglo XX habían superado la mitad del total (véase Tabla N° 9). Según Gerchunoff y Llach (2007), la agricultura argentina adquirió desde el inicio un claro perfil comercial, ya que para el año 1914 se exportaba más de la mitad de la producción de trigo, un 65% de la de maíz y un 85 % de la de lino, los principales cultivos agrícolas. Frente a la elevada concentración –los “cuatro grandes”: Dreyfus, Weil Brothers, Huni & Wormser y Bunge y Born– en la esfera de la comercialización internacional de cereales, los márgenes de rentabilidad de la actividad agrícola habrían perjudicado a los agricultores.⁹

⁸ Díaz Alejandro (2002, p.31) afirma que la Argentina importó trigo y harina hasta la década de 1870.

⁹ Cf. Gerchunoff y Llach (2007), pp.34-35.



Tabla N° 9

Valor de las exportaciones por tipo de producto. 1871-1914

En millones m\$ñ

	Ganaderos		Agrícolas		Otros productos		Total
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor
1871-1874	92	96,8%		0,0%	3	3,2%	95
1875-1879	101	95,3%	3	2,8%	2	1,9%	106
1880-1884	124	89,2%	9	6,5%	6	4,3%	139
1885-1889	168	80,4%	35	16,7%	6	2,9%	209
1890-1894	155	66,5%	67	28,8%	11	4,7%	233
1895-1899	192	64,2%	93	31,1%	14	4,7%	299
1900-1904	219	48,8%	209	46,5%	21	4,7%	449
1905-1909	298	39,2%	438	57,6%	25	3,3%	761
1910-1914	442	45,1%	497	50,7%	41	4,2%	980

Fuente: Rapoport y colaboradores (2003)

A la par de la suba en las exportaciones de cereales y con el mismo impulso de la demanda europea, también el sector rural argentino aprovechó las oportunidades que brindaban la producción y comercialización de carne. El advenimiento de los buques frigoríficos permitió que los productores pudieran abastecer las demandas del viejo continente. En principio fue la carne de carnero, luego la vacuna congelada y previo a la Primera Guerra Mundial comenzó a exportarse la carne enfriada o “chilled” (Díaz Alejandro, 2002), donde la Argentina poseía ventajas frente a sus competidores de Oceanía dada la menor distancia existente hasta Inglaterra.

Tabla N° 10

Participación de las exportaciones de carne sobre las exportaciones totales

% sobre el total

	1893-94	1900-04	1910-14	1925-29
Carne vacuna enfriada	0	0	0,6	7,5
Carne vacuna congelada	0,1	3,9	7,6	3,3
Carne ovina congelada	2	2,7	1,3	1,6
Tasajo	4,5	1,1	0,3	0,2
Otras	-	-	-	2,8

Fuente: Díaz Alejandro (2002)

Estas exportaciones dieron favorables tasas de rentabilidad a la actividad ganadera, lo que provocó tanto una suerte de competencia como cooperación entre esta actividad y la agrícola. Es por esta razón que en la Argentina se observarían técnicas de rotación entre la producción de cereales y el engorde de ganado, estableciéndose la explotación “agropecuaria”. De esta forma se perfilaba la actividad agropecuaria como sustento de un modelo agroexportador que viviría su etapa de mayor auge en el segundo lustro del siglo XX, hasta el estallido de la Primera Guerra, pero, por supuesto, apalancada por un fuerte ingreso de capitales extranjeros.

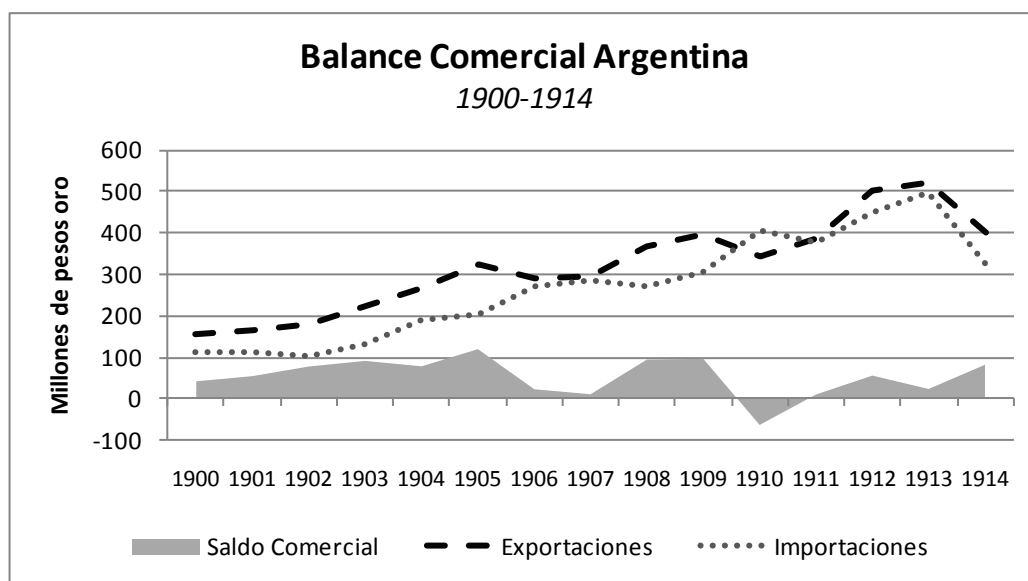
La estabilización del frente externo, posterior a la renegociación de la deuda externa, fue la que permitió la recuperación luego de la crisis de 1890 a partir de un



incremento de la producción¹⁰ que derivaría en saldos comerciales altamente favorables para finales de la década. La consecuente intensificación en la explotación del capital existente aumentó las ganancias asequibles en los servicios de infraestructura atrayendo inversión extranjera que se complementaría con la recuperación de la confianza del mercado financiero de Londres con la reanudación, en 1897, del pago de los intereses de la deuda. Así, la Argentina ingresaba a una de las etapas de mayor crecimiento en la historia del Capitalismo. Según Bairoch (1993), los países centrales incrementarían su producto per cápita en el período 1900-1913 a una tasa anual promedio de 1,6%, mientras que la Argentina lo haría a un ritmo de 2,5% anual promedio.¹¹

La etapa que transcurrió en los primeros catorce años del siglo XX serían los de una nueva fase ascendente del ciclo agroexportador. La fuerte expansión de las exportaciones agropecuarias junto a una renovación en la corriente de préstamos extranjeros acumularon las suficientes divisas para financiar, a su vez, una increíble suba de las importaciones. La coyuntura externa proveía nuevamente a la economía argentina del combustible necesario para desarrollarse. La irrupción de la Guerra sería la primera señal de alerta sobre la sostenibilidad de un modelo de desarrollo hacia afuera, fuertemente dependiente de la demanda externa de bienes agropecuarios y de la entrada de capitales desde el exterior.

Gráfico N° 4



Fuente: elaboración propia en base a Prebisch (1921) y Rapoport (2003)

Cabe resaltar que Bunge (1984) alegaba que ya en 1908 el sistema económico argentino se mostraba estático, poco dinámico y, en 1914, la Primera Guerra Mundial pondría en cuestión los pilares del modelo agroexportador. A modo de balance de esta

¹⁰ Según Ford (2009), “la producción de trigo aumentó desde un promedio de veinte millones de celemines anuales en 1885-1889, a sesenta millones en 1894-1899 y luego a 93 millones en 1899-1904”. Además, la producción de maíz se multiplicó siete veces entre el año 1900 y 1914. Cf. Rapoport (2003, p. 61).

¹¹ CEPAL (1959), Anexo estadístico.



primera etapa, en la siguiente tabla se esbozan la evolución de ciertas variables que pueden dar una aproximación sobre el proceso de crecimiento de la economía argentina desde 1865 a 1914.

Tabla N° 11

<i>Indicadores de Crecimiento Económico (1865-1914)</i>	1865-69	1910-14	Tasas de crecimiento anual (%)
Longitud de las vías férreas (Km)	503	31.104	15,4
Población (miles de habitantes)	1.709	7.271	3,3
Exportaciones (millones pesos oro)	29,6	431,1	6,1
Importaciones (millones pesos oro)	38,0	410,0	5,4
Superficie sembrada (millones has)	0,58	20,62	8,3

Fuente: Díaz Alejandro (2002)

IIIb- *Ciclo económico y dependencia*

La hegemonía británica en el siglo XIX como centro económico y financiero mundial, consolidó el predominio de sus inversiones en los países latinoamericanos, siendo la Argentina uno de las principales plazas receptoras de esos fondos. Si bien estas inversiones reconocen etapas diferenciadas a lo largo del modelo agroexportador, relacionadas a los ciclos de negocios de largo plazo de Inglaterra como también a los niveles de tasas de ganancia asequibles en los países receptores, éstas respetan una evidente trayectoria ascendente en el largo plazo. Mientras en 1880 las inversiones británicas en títulos valores de la Argentina alcanzaban el 11,3% del total de Latinoamérica, en el año 1913 ese valor había aumentado hasta 35,8% del total (CEPAL, 1964). Sin embargo, no era la cuantía sino la composición de esas inversiones la que reflejaba la naturaleza comercial y financiera del capitalismo británico del último cuarto del siglo XIX, ya que “se caracteriza(ba)n por haberse canalizado en gran proporción hacia el trazado de un sistema eficiente de transportes y comunicaciones y otros rubros del capital social básico” (Di Tella y Zymelman, 1967, p. 63) que permitirían el despliegue primario exportador de estos países. Así, los capitales ingleses se alojaban en aquellos sectores que las economías locales no estaban en condiciones de desarrollar, aunque su forma predominante era la de empréstitos para obras locales, garantizados por el Estado, más que la de inversiones directas.¹²

En una economía como la Argentina del último cuarto del siglo XIX, que sufría de atraso tecnológico y productivo relativo pero además dependía fuertemente respecto a las exportaciones primarias, la falta de ahorros internos, como señalaba Prebisch (1921), era una característica de la formación económica del país. Bajo estas condiciones, la inserción de la Argentina en el sistema de división internacional del trabajo regulado por el Patrón Oro tendía hacia dos grandes desajustes a nivel doméstico: (1) si los influjos de capitales externos eran muy significativos, la incapacidad de la producción interna para acompañar los incrementos de la circulación

¹² Véase Cardoso y Faletto (1969), p. 43.



monetaria alentarían el uso especulativo de ese “dinero excedente”, (2) ese atraso tecnológico, que genera en última instancia la dependencia financiera de la Argentina respecto a los países centrales, deriva en una elevada incidencia de las importaciones dentro de la oferta agregada que provoca, frente a la corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos, que los ajustes sean de grandes dimensiones y de consecuencias altamente perturbadoras a nivel interno.

De esta manera, los abultados desequilibrios en el balance comercial eran determinados indirectamente por los influjos de capitales, en calidad de préstamos públicos o inversiones privadas, que aumentaban el nivel de reservas y éste se traducían en una gran expansión del crédito que fomentaba el consumo y provocaba el incremento de las importaciones.¹³ Por otra parte, la bonanza incentivaba al endeudamiento privado y la especulación financiera e inmobiliaria, tanto en los centros urbanos como en el sector rural hipotecando los campos. Sin embargo, la prosperidad se veía limitada por el incremento insostenible del déficit comercial o la elevación de la tasa de interés en los centros financieros. La amenaza latente de la imposibilidad de mantener la convertibilidad, debido a cualquiera de los dos motivos, interrumpían los influjos de capitales, mientras se debía continuar afrontando los pagos de importaciones y servicios financieros legados por la etapa de prosperidad. Las inevitables exportaciones de oro reducían las reservas y el colapso financiero se volvía inminente.

El consecuente descalabro en el balance de pagos se transmitía a la actividad interna a través de la reducción del dinero circulante, que afectaba seriamente la disponibilidad de créditos y luego aumentaba la tasa de interés interna. Por supuesto, en esta instancia comenzaba la liquidación de activos frente a la iliquidez reinante, las cesaciones de pagos, la caída de las burbujas inmobiliarias desinflando los precios de las propiedades, la depresión de la actividad económica interna y la centralización de capital por aquellos que se encontraban al resguardo de los desbarajustes de la economía doméstica. En ese contexto, las inversiones extranjeras se reducían al mínimo y los préstamos externos se volvían una utopía, manteniéndose la posición acreedora en el balance de pagos. La recomposición de los antiguos niveles de actividad no provenía desde el mercado de bienes, mediante la fuerte retracción de las importaciones, sino que se debía esperar hasta la nueva entrada masiva de préstamos e inversiones.

En consecuencia, el ciclo argentino estaba dominado por los flujos financieros, expandiéndose la actividad interna en épocas de influjo de capitales, acompañada de saldos comerciales desfavorables por el estímulo a las importaciones y, por otro lado, el nivel de actividad se retraía en períodos de salida de capitales, en paralelo a balanzas comerciales positivas pero que no alcanzaban a reactivar la economía en su conjunto. Se daba la paradoja de que mientras las importaciones aumentaban, las reservas metálicas lo hacían del mismo modo y, cuando aquéllas se reducían, lo mismo sucedía con las reservas. Esta situación ponía de relieve que las crisis no estaban determinadas

¹³ Más allá de la imposibilidad de producción de ciertos bienes manufacturados, el aumento de las importaciones estaba determinado por el incremento de los precios internos al que daba lugar el aumento del dinero circulante.



únicamente por el movimiento de bienes y servicios con el mundo. Por el contrario, respetaban una lógica financiera de movimientos de capitales, siendo el nivel de reservas determinado, no tanto por los saldos comerciales, sino por las entradas o salidas de capitales.

Estas corrientes de capitales foráneos se encontraban determinadas por los ciclos económicos de los países de origen. Por ello, mientras la estabilidad reinara en los mercados financieros de los países exportadores de capital, la expansión de la Argentina y su correspondiente desequilibrio externo serían financiados desde fuera. Tan pronto como esos mercados entraran en tensión, por causas ajenas a la economía argentina, los capitales comenzaban su proceso de retorno, reafirmado, en ocasiones, cuando el Banco de Inglaterra aumentaba su tasa de interés. Por ello, la recuperación de los países exportadores de capital era financiada con los recursos que antes habían apalancado la expansión doméstica.

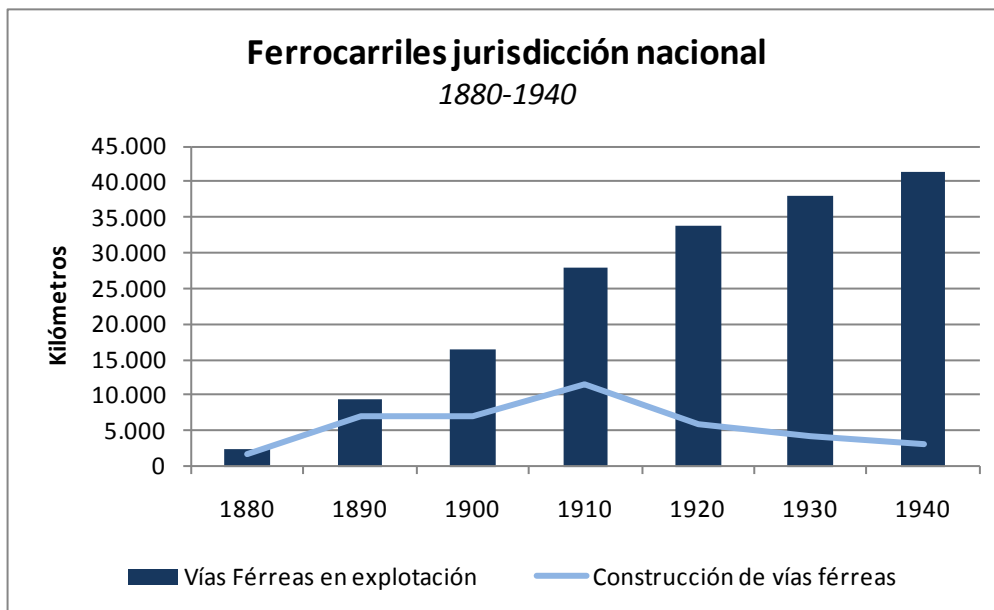
Este carácter cíclico del desenvolvimiento de la economía argentina agroexportadora y su particular inserción internacional dio como resultado un proceso intenso de crecimiento pero discontinuo (Rapoport, 2003), altamente dependiente de factores ajenos al movimiento interno de la economía, sustentado en el endeudamiento externo y las exportaciones agropecuarias.

IIIc- El rol de la infraestructura y el capital extranjero en el modelo agroexportador

El desarrollo del capital social básico, en especial de la infraestructura de transporte mediante la construcción de vías férreas y puertos marítimos, era el factor determinante para desencadenar las fuerzas económicas que propiciaran un crecimiento económico orientado hacia afuera, basado en la exportación de productos agropecuarios y la importación de bienes manufacturados, que estaría estrictamente ligado con la exportación de capitales desde los países centrales (Ortiz, 1987). La inversión extranjera, a diferencia de épocas pasadas, no buscaba apropiarse de excedentes a partir del desarrollo del comercio –al menos en el corto plazo-¹⁴ sino mediante altas tasas de rentabilidad que podrían realizar en la Argentina a partir del potencial del sector agropecuario; aunque también influían sustancialmente las garantías otorgadas por los gobiernos nacionales (Gerchunoff y Llach, 2007). Las expansiones de los ferrocarriles que ampliaban la frontera de producción agropecuaria, además de las ganancias propias del comercio de mercaderías, también permitían extraer parte de la renta que ayudaban a crear con la incorporación de tierras a la economía de mercado. Esto se debía al poder de monopolio que las empresas ferroviarias podían ejercer sobre los agricultores, o por la simple valorización de las tierras que los gobiernos les entregaban en concesión. Por ello, la existencia de tasas de renta positiva en el sector agrícola fue uno de los principales factores de atracción para el capital extranjero (Di Tella y Zymelman, 1967).

¹⁴ Aunque sí pretendía proveerse de materias primas esenciales para su desarrollo económico.

Gráfico N° 5



Fuente: MOSP (1962)

Sin embargo, para que esta empresa fuera posible, el Estado debía allanar el territorio para el desarrollo de una economía capitalista. Aquí se inscribe la campaña militar del General J.A. Roca que doblegó y expulsó a poblaciones indígenas de los territorios cultivables, como también el fomento a la inmigración extranjera, que proveería de la fuerza de trabajo necesaria para el desarrollo de las actividades económicas. Por su parte, el ferrocarril aseguró la puesta en producción de extensas regiones, particularmente en la Pampa Húmeda, a través del transporte rápido y barato de los productos agropecuarios exportables hacia los grandes puertos. A su vez, facilitaba la incorporación de productos manufacturados importados al interior del país, consolidando la integración de la Argentina dentro del esquema de división internacional del trabajo. Este nuevo modelo económico afianzaba la hegemonía de Buenos Aires y el Litoral, y conformaba lo que Bunge (1984) denominaría “el país abanico”.

Si bien los ferrocarriles constituyeron el principal destino de las inversiones extranjeras en la Argentina, no fueron el único. Otros tipos de infraestructura básica como los puertos, rutas, tranvías, sistemas de comunicaciones, redes de agua y electricidad fueron destinos alternativos para dichas inversiones, en especial aquellas de origen inglés (véase Tabla N° 12). A su vez, la ampliación del stock de infraestructura básica impulsó el desarrollo de industrias menores subsidiarias y de algunas industrias relacionadas con la construcción (Di Tella y Zymelman, 1967), que asimismo servían para absorber parte del contingente inmigratorio. Por otra parte, estos capitales también se alojarían en industrias de exportación, como los frigoríficos, y en comercios y bancos (Gerchunoff y Llach, 2007), controlando las esferas de intermediación y comercialización de los productos exportables.



Tabla N° 12

Rubros de Inversión Bruta Fija en Argentina, 1885-1900

Millones de pesos de 1950

Año	Construcciones públicas	Construcciones privadas no agropecuarias	Equipo para FF.CC. y Tranvías	
			Rieles e instalaciones	Material rodante
1885	238,6	907,6	696,1	–
1886	226,8	935,1	295,2	–
1887	279,3	962,7	273,6	–
1888	302,5	996,2	922,5	–
1889	326,0	1.029,6	1.332,7	–
1890	221,1	1.064,3	2.323,0	–
1891	198,1	1.100,7	1.083,1	–
1892	226,8	1.136,9	198,2	–
1893	221,1	1.174,8	195,8	–
1894	232,5	1.215,4	107,8	–
1895	285,0	1.247,4	106,0	–
1896	415,6	1.283,6	358,2	–
1897	243,6	1.334,8	347,7	–
1898	518,9	1.373,7	217,6	–
1899	372,4	1.411,4	96,8	–
1900	288,6	1.452,1	126,5	–

Fuente: Di Tella y Zymelman (1967)

Otro componente importante sería la inversión financiera, principalmente en títulos públicos, pero también en cédulas hipotecarias que fueron sujeto de fuertes movimientos especulativos luego de la sanción de la Ley de Bancos Garantidos en 1887, y que culminarían con la crisis de 1890.

Tabla N° 13

CAPITAL EXTRANJERO EN ARGENTINA

Año 1909, en millones de dólares corrientes

Capital extranjero como % del capital total	41%	
Existencias de inversiones privadas extranjeras de largo plazo	2.176	100%
Reino Unido	1.423	65%
Estados Unidos	19	1%
Otros	733	34%
Ferrocarriles	776	36%
Títulos del Estado	668	31%
Empresas comerciales	193	9%
Compañías de tierras y de préstamos hipotecarios	146	7%
Compañías inmobiliarias	145	7%
Tranvías	88	4%
Gas, electricidad y agua	56	3%
Bancos	36	2%
Puertos	21	1%
Plantas envasadoras de carne	8	0%
Otros	40	2%

Fuente: Díaz Alejandro (2002)



La inversión extranjera, entonces, se dirigía a proporcionar el capital básico de infraestructura en transportes y servicios públicos y, con la absorción de títulos públicos, a articular política y económicamente al país mediante el financiamiento de la inversión y el gasto público (Ferrer, 2004, p. 130). Su elevada participación en rubros esenciales dentro de la cadena productiva de la economía primario exportadora permitía que sustanciales cuantías del valor agregado por la economía argentina fuera apropiado por intereses foráneos.

Tabla N° 14

Inversión Bruta Fija según origen de las inversiones, 1900-1914

Millones de pesos de 1950

Año	Total	Nacional		Extranjera	
		Monto	% PIB	Monto	% PIB
1900	2.398	2.398	25		
1901	2.491	1.231	12	1.260	12
1902	2.460	1.200	12	1.260	13
1903	2.695	1.435	13	1.260	11
1904	3.899	1.316	10	2.583	20
1905	6.029	3.446	24	2.583	18
1906	7.209	4.626	31	2.583	17
1907	8.902	6.319	41	2.583	17
1908	7.593	4.317	26	3.276	19
1909	8.557	5.281	30	3.276	18
1910	10.230	5.568	29	4.662	25
1911	10.076	5.414	28	4.662	24
1912	8.215	3.490	17	4.725	23
1913	8.331	3.606	17	4.725	22
1914	5.163	3.253	17	1.910	10

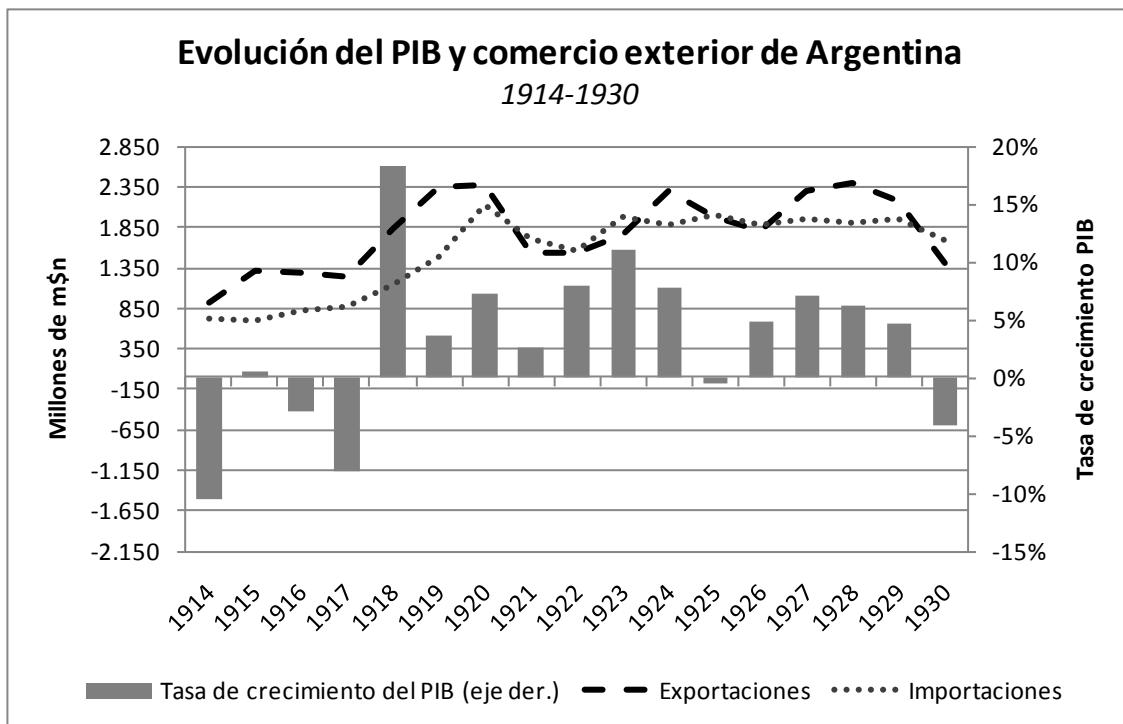
Fuente: CEPAL (1959)

IIIId- Puertas que se cierran: el ocaso del desarrollo hacia afuera

La Primera Guerra Mundial supuso un fuerte impacto para la economía Argentina. La producción cayó estrepitosamente y también las importaciones, produciendo un superávit comercial al mantenerse el nivel de exportaciones debido a la apertura del mercado norteamericano. Esta situación incitó un primigenio proceso de sustitución de importaciones pero la caída de importaciones esenciales y la reducción de las inversiones extranjeras atentaban contra el producto interno.

Con la normalización de la situación internacional luego de la guerra, se retomó la senda de crecimiento por el fuerte incremento de las exportaciones agrícolas dirigidas a los países beligerantes de Europa, mostrando nuevamente que la Argentina persistía en su desenvolvimiento cíclico debido a factores externos. Este crecimiento se sostuvo a pesar de las fluctuaciones en los precios internacionales de los productos argentinos, gracias a la entrada masiva de capitales y el aumento en el volumen de los bienes exportados.

Gráfico N° 6



Fuente: CEPAL (1959)

Sin embargo, el modelo no había salido ileso a pesar de conservar sus mismos fundamentos. La construcción de ferrocarriles había aminorado fuertemente su marcha, pasando de una tasa de crecimiento promedio anual de 15,4% en los cincuenta años previos a la guerra, a una tasa de 1,4% hasta el final de los años 20 (Gerchunoff y Llach, 2007). Esta situación se originaba en la disminución de las tasas de rentabilidad del ferrocarril, en gran parte asociada a la merma en la tasa de expansión de la frontera de producción agropecuaria, pero además debido a que gran parte de la infraestructura necesaria para el desarrollo del crecimiento hacia fuera ya estaba instalada. Mientras en los primeros quince años del siglo XX el área sembrada total se había más que triplicado, en los siguientes quince sólo aumentaría en un 20%. Sin embargo, es de destacar que existió una expansión de la agricultura a costa de la superficie dedicada a la ganadería.

En el plano internacional, la caída en las tasas de crecimiento de la población, el mejoramiento en las condiciones de vida de la población europea y el exceso de inversión en las actividades agropecuarias en los países periféricos, confluyeron a un exceso de oferta de productos primarios que provocó la caída de sus precios internacionales, tal como sucedió en tramos de la década de 1920. Así, la composición del comercio internacional se desplazó de los productos alimenticios hacia los productos manufacturados (Di Tella y Zymelman, 1967).

Las ventajas comparativas del sector agropecuario comenzaban a mermar y eso se reflejaba en la disminución de las inversiones extranjeras y en la caída de la participación del sector agropecuario en el PBI. Se estaban gestando las condiciones para un mayor aprovechamiento de las ventajas dinámicas en el sector manufacturero y,



por otra parte, la consolidación de Estados Unidos como centro hegemónico de la economía mundial otorgaba un nuevo perfil a las inversiones extranjeras que propiciaba la consecución de ese objetivo.

Tabla N° 15

Composición del PIB de Argentina, 1900-1929 (%)

	A precios de 1950			A precios de 1937		
	1900-04	1910-14	1925-29	1900-04	1910-14	1925-29
Agricultura	15,8	14,8	14,9	19,6	18,8	19,1
Ganadería	17,2	10,2	10,6	18,4	13,6	11,7
Pesca	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Sector Rural	33,3	25,2	25,7	38,1	32,5	30,9
Minería	0,2	0,3	0,4	0,3	0,4	0,6
Industrias Manufactureras	13,8	15,6	17,7	9,9	11,5	13,2
Construcción	6,6	10,8	6,5	2,7	4,6	2,8
Industria	20,6	26,7	24,6	12,9	16,5	16,5
Comercio	19,0	21,7	21,3	13,9	16,4	16,1
Transporte	3,7	5,6	7,2	4,0	6,2	8,1
Comunicaciones	0,3	0,5	0,7	0,4	0,6	1,0
Otros Serv. Públicos	0,2	0,4	0,7	0,4	0,8	1,3
Vivienda	6,8	5,6	4,8	13,1	11,2	9,5
Finanzas	1,5	1,7	2,0	1,4	1,6	2,0
Servicios personales	9,1	7,4	7,5	9,0	7,5	7,7
Servicios del gobierno gral	5,5	5,3	5,5	6,7	6,6	7,0
Servicios	46,1	48,1	49,7	49,0	51,0	52,6

Fuente: Díaz Alejandro (2002)

Esta nueva coyuntura planteaba nuevos desafíos para la economía argentina y su dirigencia. La potencia emergente, Estados Unidos, y la potencia declinante, el Reino Unido, se disputaban la hegemonía del mercado argentino. Se planteaba lo que se conocería como la relación triangular entre Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos (Fodor y O'Connell, 1973; Rapoport, 1988).

Luego de la Primera Guerra Mundial, la presencia de capitales norteamericanos se vuelve mucho más relevante de la mano de inversiones en fábricas de artículos industriales, maquinarias, vehículos, artefactos eléctricos, textiles, refinación de petróleo, alimentos y bebidas y productos farmacéuticos (Rapoport, 2003). Previo a la guerra, las inversiones estadounidenses eran menores, pero ya habían tomado posición en un sector clave de la economía argentina: la industria frigorífica. En 1907 se había descubierto petróleo en Comodoro Rivadavia y se creaba la Dirección Nacional de Explotación del Petróleo, y en febrero de 1916 se realizó la primera perforación en Plaza Huincul, siendo un hito en la intervención estatal sobre este recurso. Más tarde, en 1922, el presidente Yrigoyen crearía la empresa estatal YPF, a la par que se entregaban concesiones a los capitales extranjeros, eminentemente norteamericanos. De esta manera, la Argentina comenzaba a acoplarse al pelotón de naciones que hacían propios los avances tecnológicos de la segunda revolución industrial y surgían nuevas industrias impulsadas por el capital estadounidense.



De esto se sigue el fuerte incremento de las importaciones provenientes de Estados Unidos, a partir de la instalación de sus industrias en la Argentina. Esto se convertía automáticamente en déficits comerciales con ese país dado que los Estados Unidos eran autosuficientes en los productos alimenticios, aquellos exportados por la Argentina. Por otro lado, el mercado de capitales norteamericano fue, en esta época, fuente de financiamiento del gobierno argentino. No es de extrañar, entonces, que el saldo de cuenta corriente con los Estados Unidos fuera fuertemente deficitario en la década de 1920, dado el déficit comercial y las crecientes salidas de dividendos y servicios financieros hacia ese país.

Tabla N° 16

*Cuenta Corriente de la Balanza de Pagos con Estados Unidos y Gran Bretaña
1914-1930*

	1914-1920		1921-1930	
	Estados Unidos	Gran Bretaña	Estados Unidos	Gran Bretaña
Exportaciones	933	1.733	769	3.009
Importaciones	1.077	885	1.826	1.618
Saldo Bce. Comercial	-144	848	-1.057	1.391
Turismo		20		50
Intereses y dividendos	35	560	221	1.021
Saldo de Servicios	-35	-580	-221	-1.071
Saldo Cuenta Corriente	-179	268	-1.278	520

Fuente: Rapoport (2003)

Como se observa en la tabla anterior, esas salidas de divisas hacia los Estados Unidos eran financiadas -en parte- por los flujos provenientes del comercio con Gran Bretaña, montándose esta relación triangular que obedecía a cuestiones estructurales de cada una de las economías en cuestión, como también a las diferentes estrategias de los intereses involucrados en cada uno de los países. Evidentemente, la especialización productiva que la economía argentina había adquirido en el marco de la división internacional del trabajo planteada por Gran Bretaña era competitiva con el perfil productivo del nuevo centro de poder en el mundo, por lo que el mercado norteamericano no estaba abierto a los intereses del sector terrateniente argentino. Por otro lado, estos últimos estaban en sintonía con los intereses de los británicos, en necesidad de productos primarios y asociados al negocio de exportación e importación en la Argentina.

La recuperación de la economía en los años 20, a pesar de los vaivenes originados en el frente externo, más este complejo entramado de intereses “demoraron”¹⁵ el desarrollo industrial de la Argentina. La década de los ‘20 reprodujo los patrones del modelo agroexportador, a pesar de haber incubado una incipiente

¹⁵ Di Tella y Zymelman (1967) denominan al período 1914-1933 como “La Demora” por un supuesto retraso en el proceso de evolución de la economía hacia una etapa de crecimiento autogenerado, para la cual ya estaban dadas las condiciones antes de la Primera Guerra Mundial.



industrialización,¹⁶ con la dependencia externa de los ciclos económicos internos, a la sazón del endeudamiento externo y la afluencia de capitales extranjeros, y un perfil productivo netamente exportador de productos primarios.

¹⁶ Véase Villanueva (1972).



IV- INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

IVa- Disputas en torno al modelo económico luego de la gran depresión

La crisis mundial de principios de la década de 1930 expuso crudamente las contradicciones internas del modelo agroexportador argentino. El temblor de las bases de sustentación del modelo vigente en la época desataban la polémica sobre cuáles debían ser las fuentes de crecimiento económico y cómo debía la Argentina insertarse dentro de la economía mundial. Sin embargo, estos debates no eran una novedad en los años 30; ya la Primera Guerra Mundial había causado efectos nocivos sobre el comercio internacional y, por ende, sobre el crecimiento económico argentino, alertando sobre los fundamentos de la acumulación de capital en el país. Por otra parte, la diversificación de la estructura productiva que comenzó a partir de la guerra pero que se acentuó con las crisis mundiales, principalmente con el arribo de los capitales norteamericanos, encendía aún más estos debates.

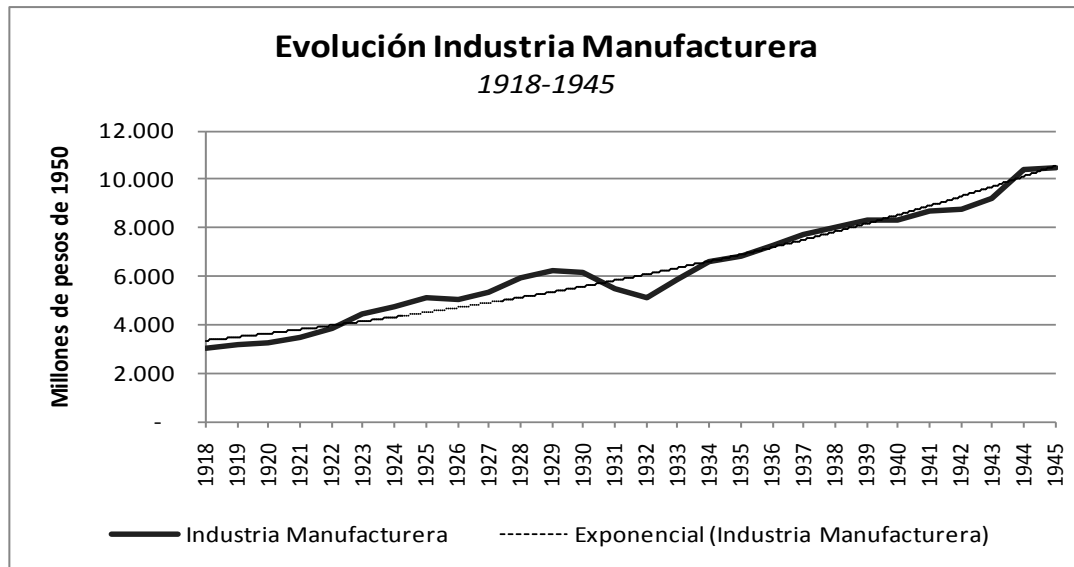
Dentro de este contexto, la dificultad para exportar e importar bienes y capitales ante la ruptura del multilateralismo reinante hasta la década de 1920, mejoraba los precios relativos de los bienes manufacturados producidos a nivel local. Se producían entonces las condiciones objetivas necesarias para encarar un proceso de industrialización en los países de la periferia capitalista, única forma en que podía elevarse el nivel de vida de la mayoría de la población a través de un incremento en la productividad del trabajo.¹⁷ Así, la producción nacional dejaría de estar principalmente orientada hacia plazas extranjeras para cobijarse en un mercado interno que demandaba la reconversión del aparato productivo frente a la disminución de las importaciones de manufacturas fruto del descenso en los flujos del comercio internacional.

Sin embargo, la aceptación de estas condicionalidades no sería fácil para los intereses de los sectores terratenientes, aunque tampoco la Depresión de los años 30 había sido una divisoria de aguas entre dos modelos claramente diferenciados. De acuerdo con datos de la CEPAL (1959), en la década de 1930 la industria continúa creciendo según las tendencias que se manifiestan en la década anterior. En este sentido, no puede hablarse de una discontinuidad o ruptura. Tal como señala Villanueva (1972), la inversión bruta fija en el sector manufacturero alcanza tres picos máximos en las primeras cuatro décadas del siglo XX: uno en 1913, otro en 1929/1930 y el último en 1937. Por otra parte, la tasa de crecimiento más elevada de la inversión en este período se da en los años 1923-1929. Además, se observa que la participación de la industria manufacturera en el Producto Bruto Nacional comienza su crecimiento a partir de la Primera Guerra Mundial, situación que permitirá que en el año 1945 la industria tenga mayor incidencia en el producto, superando al sector agropecuario.

¹⁷ Al respecto, véase el trabajo de Prebisch (1986) sobre la capacidad de los países latinoamericanos para apropiarse de las ventajas de la división internacional del trabajo del período agroexportador dada la incapacidad de éstos para generar ahorro interno mediante las capacidades productivas locales. Este enfoque, desde una perspectiva similar, se ha plasmado en la sección IIIb del capítulo anterior.

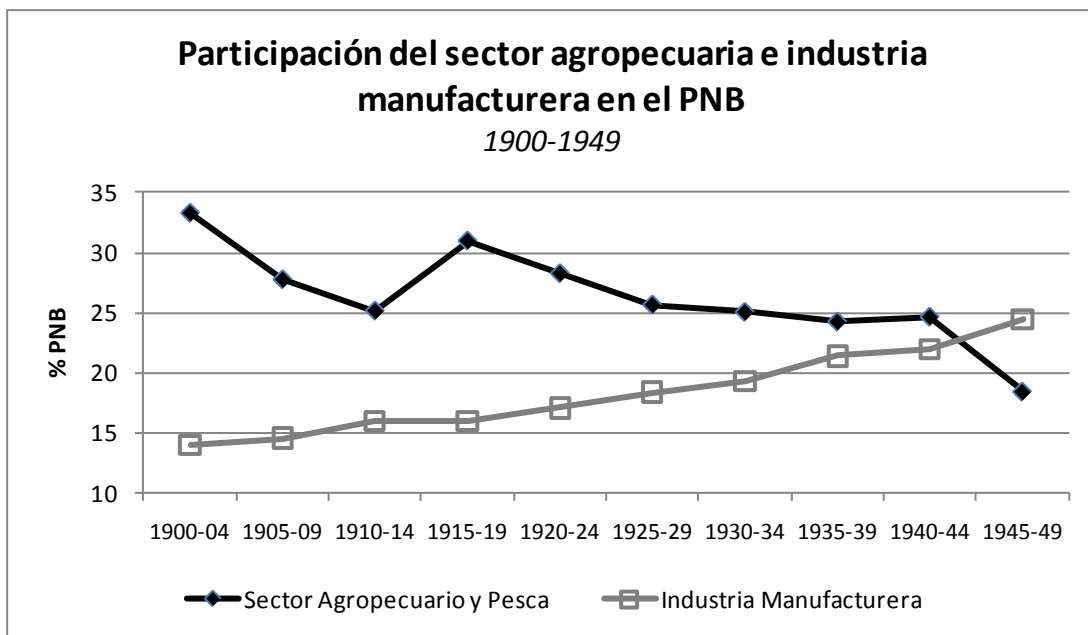


Gráfico N° 7



Fuente: CEPAL (1959)

Gráfico N° 8



Fuente: CEPAL (1959)

Sin embargo, los sectores terratenientes dominantes presentarían resistencias a estos procesos de transformación y luego se acoplarían a ellos, mediante los instrumentos políticos de los cuales disponían. Un primer ensayo de esto sería el Pacto de Londres o Roca-Runciman que, apuntalado por los intereses ganaderos y la competencia que suponían los productos norteamericanos para el agro argentino, sentaron una vinculación estratégica con Inglaterra, tomando una posición política efectiva en la disputa por la hegemonía del mercado interno nacional entre los Estados Unidos y los europeos. El control de cambios que se instauraba en consonancia al Pacto suponía una barrera contra las importaciones provenientes de Estados Unidos y el favorecimiento a industrias del Reino Unido, aunque también resultó en un claro



incentivo a la radicación de empresas extranjeras de origen norteamericano en la Argentina.

Más allá de los determinantes coyunturales de estas políticas económicas, como lo fue la política imperial británica instaurada en la Conferencia de Ottawa de 1932, también existían determinantes que expresaban cambios estructurales en la economía argentina.¹⁸ En principio, éstas reflejaban la tensión existente entre una potencia mundial entrante, Estados Unidos, y otra declinante, Gran Bretaña, que competían por el predominio en los mercados internos de Latinoamérica. Por otro lado, manifestaban la emergencia de un nuevo actor económico y político de peso: un sector industrial ligado al capital extranjero, en torno del cual se estructuraban una serie de pequeñas industrias y talleres locales, que apuntaban al desarrollo de un mercado interno fuerte y con ello surgía una consecuencia necesaria como era la aparición de una clase de trabajadores asalariados que reclamaría por sus derechos, bienestar y presencia política.

Ante este nuevo mapa de la estructura económica y social argentina, los sectores terratenientes pampeanos debían aceptar la industrialización como condición para mantener la hegemonía que aún detentaban. De esta manera puede entenderse la asimilación que estos intereses realizaron de las medidas anticíclicas de apoyo a la industria local de mediados de la década de 1930, necesarias para recuperar los niveles de empleo y contrarrestar las condiciones del ciclo depresivo del comercio exterior que se acentuaría con la Segunda Guerra Mundial. En una sociedad cada vez más diferenciada a su interior, el incentivo a la industria local “liviana” era una condición necesaria para el mantenimiento y salvaguarda del sistema y de los intereses del sector terrateniente.¹⁹ Por ello, el Estado, en ese período, no encaró políticas de restricción monetaria y ajuste de balanza de pagos sino de mantenimiento de la actividad económica y, a su vez, ampliaba el ámbito de la acción estatal en la esfera de la economía. Se creaba una superestructura estatal que articulaba los intereses nacionales y extranjeros, pero sin la existencia de un plan integral explícito de política pública. Este Estado ampliado manifestaba la nueva correlación de fuerzas al interior de la sociedad civil, insinuando la relevancia del sector industrial, el capital extranjero, y el mercado interno para el sostenimiento de las bases de acumulación de la economía argentina.

El segundo ensayo sería el Plan de Reactivación Económica del Ministro Pinedo en 1940, formulado frente a la coyuntura planteada por la Segunda Guerra Mundial, el cierre de los grandes puertos europeos y la merma del comercio exterior argentino, situación luego agravada por la inconvertibilidad de libra esterlina. Sin embargo, sus alcances rebasaban el marco de emergencia, proyectando un sistema de largo plazo para la industria y construcción de viviendas.

¹⁸ Esta interpretación coincide con las de Di Tella y Zymelman (1967) y Villanueva (1972).

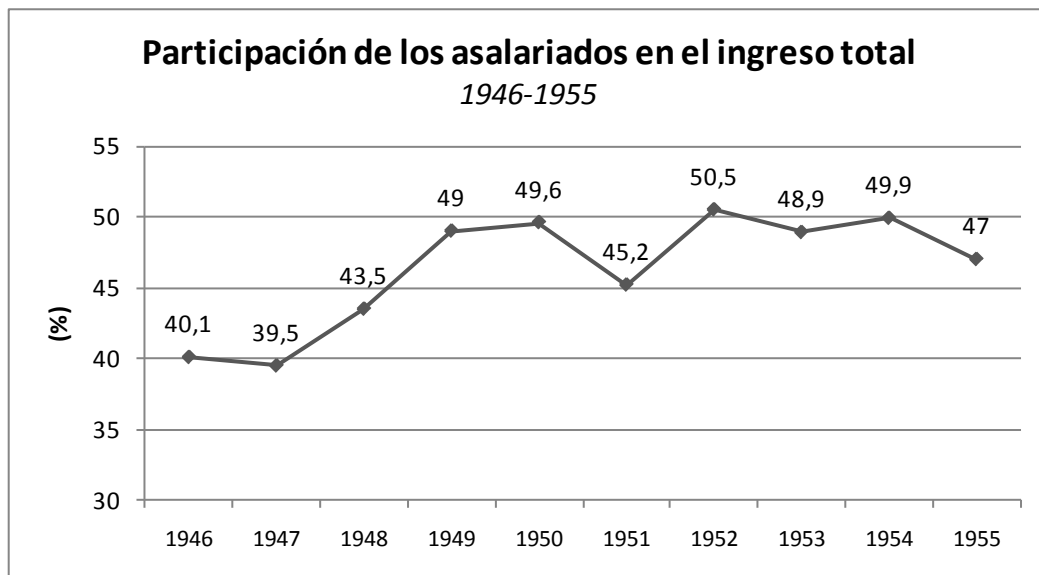
¹⁹ No es competencia de este trabajo analizar las evidentes fracturas al interior del sector terrateniente y las disputas de estas facciones por tornarse en bloque hegemónico. Al respecto, puede consultarse el trabajo de Murmis y Portantiero (2006).



El plan proponía contrarrestar las consecuencias de la disminución del comercio exterior, dinamizando la actividad industrial interna y la construcción de viviendas a través de estímulos crediticios, ampliando el comercio con países vecinos a través del establecimiento de una zona de comercio libre, y comprando los excedentes de la cosecha que permitiera mantener las áreas de explotación. La financiación se realizaría a través de la movilización de los fondos sin empleo activo, depositados en los bancos.²⁰ Era, entonces, un primer intento de política monetaria expansiva a los fines de financiar la producción, que demostraba la necesidad de un Estado con mayor presencia en el sistema económico, con mayores facultades y capacidades aunque sin disputar la hegemonía terrateniente, fruto de la creación de nuevas instituciones, como las Juntas Reguladoras, el impuesto a los réditos, el control de cambios, que ya venían desde la década del '30 y lograban estructurarse bajo una estrategia determinada, cohesiva y coherente de política económica.

Por último, el tercer ensayo, el Peronismo, será el que finalmente logre imponerse. Supondría la solución histórica que se conformó para la tensión existente entre un proceso de industrialización que implicaba una sociedad diferenciada y compleja, que reclamaba por la democratización, y un modelo agroexportador anquilosado políticamente excluyente (Weil, 1944). El Estado justicialista movilizó política y socialmente a los trabajadores y los incorporó al sistema político, lo que implicó también, mediante una fuerte redistribución del ingreso, su integración al mercado interno y a nuevas formas de consumo masivo.

Gráfico N° 9



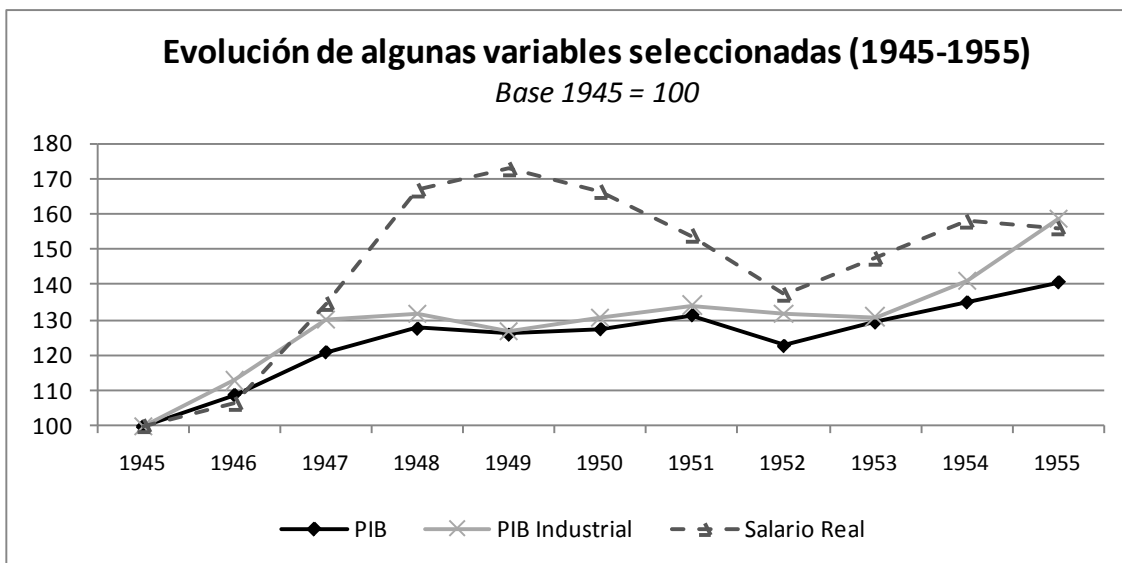
Fuente: Rapoport (2003)

Se instauraba un proyecto político y económico definido, donde la industrialización jugaba un rol preponderante que reconfiguraba el perfil productivo y la estructura socioeconómica del país. Sin embargo, la ampliación del aparato estatal y su

²⁰ Un examen detallado del Plan Pinedo puede encontrarse en Pereyra (1978).

intervención en la economía, y la industrialización dirigida hacia el mercado interno no era una novedad de este tercer ensayo. La ruptura respecto a los gobiernos conservadores de la década de 1930 y principios de la siguiente fue la implementación de políticas sociales orientadas a alterar la distribución de los ingresos, que ampliaron la capacidad de absorción interna y de generación de puestos de trabajo por el sector manufacturero (Rapoport, 2003).

Gráfico N° 10



Fuente: CEPAL (1959) y Rapoport (2003)

IVb- El funcionamiento de la ISI: ciclos "stop and go"

Como fuera señalado por Diamand (1972), la característica esencial de economías primario exportadoras en procesos de industrialización era la existencia de una *estructura productiva desequilibrada*. Ésta conceptualizó una realidad de países como la Argentina donde había un sector agropecuario que exportaba a precios internacionales y un sector industrial ligado al mercado interno, de menor productividad que el agro, con un nivel de costos y precios superior al internacional. A medida que la economía y la industria crecían, esta última requería de una mayor provisión de divisas para importar los bienes de capital e insumos necesarios para la producción dirigida al mercado interno, ya que por su nivel de precios es incapaz de competir internacionalmente. Es decir, la industria argentina no podía financiarse por su propia cuenta. Si bien en un principio el proceso de sustitución de importaciones permitía compensar el requerimiento de divisas de la industria, cuando el proceso se encuentra en una etapa avanzada y de lenta sustitución, aparecen desequilibrios en el sector externo. De esta forma se planteaba una tensión entre el sector industrial consumidor de divisas y el sector agropecuario que las proveía, que desde principios de la década de 1930 se encontraba en un relativo estancamiento. Esta contradicción, la dependencia externa del sector industrial y la rigidez en la oferta de bienes exportables, se planteaba como la causa del desequilibrio recurrente de la balanza de pagos y el principal limitante al crecimiento de la economía argentina.



Bajo estos condicionantes estructurales, la economía argentina poseía una dinámica cíclica que se denominó como ciclos de “stop and go” o de expansiones seguidas de recesiones originadas en la restricción externa.²¹ El mecanismo funcionaba de la siguiente manera: al redistribuirse progresivamente los ingresos, la mayor propensión al consumo de los sectores asalariados incrementaría la demanda agregada, tanto sobre los productos agropecuarios como sobre los del sector industrial. El crecimiento de la economía y del sector industrial²² requiere el incremento del nivel de ocupación y de los salarios, retroalimentando el crecimiento de la demanda autónoma. Es decir, en esta fase expansiva, los intereses de los asalariados y los empresarios industriales se ven mutuamente beneficiados (Canitrot, 1975). Sin embargo, el aumento de la producción industrial requería de un nivel de importaciones cada vez mayor, a la par que el incremento de los salarios reales reducía los saldos exportables del sector agropecuario, que era el proveedor de las divisas necesarias para financiar las compras al exterior del sector manufacturero y cuyos intereses estaban en claro contraste con los de la alianza industria-asalariados.

De este modo, se incrementaban las presiones por una devaluación de la moneda local que desencadenara un ajuste recesivo. La devaluación, inducida por la caída de las reservas del país, aumentaba los costos del sector industrial a través del encarecimiento de las importaciones y provocaba una suba en el precio del bien exportable –bienes salario– del sector agropecuario. Este incremento en los precios de los bienes industriales y de los bienes exportables generaría una reducción del salario real que supondría una reducción de la demanda interna del sector industrial y la creación de nuevos saldos exportables. Estos eran los efectos redistributivos (regresivos) de la “devaluación contractiva”,²³ que reducían el consumo a partir del incremento de los precios, provocando la disminución en el nivel de actividad de la industria manufacturera orientada al mercado interno con consecuencias negativas sobre el nivel de empleo y los salarios, y restableciendo el equilibrio externo a partir del aumento en los saldos exportables y de las exportaciones del sector agropecuario.²⁴ El corolario era un proceso de devaluación con un fuerte ajuste recesivo acompañado de una aceleración inflacionaria. Como señala Canitrot (1975), este mecanismo económico no era más que la manifestación del quiebre en la alianza entre la burguesía industrial y los asalariados, que volvería a reconstituirse en la fase expansiva, originado en la caída de la tasa de ganancia del empresariado industrial. Por ende, detrás de la “devaluación contractiva” se encontraba un proyecto común entre la burguesía industrial y la rural, ambas buscando recomponer sus márgenes de rentabilidad.

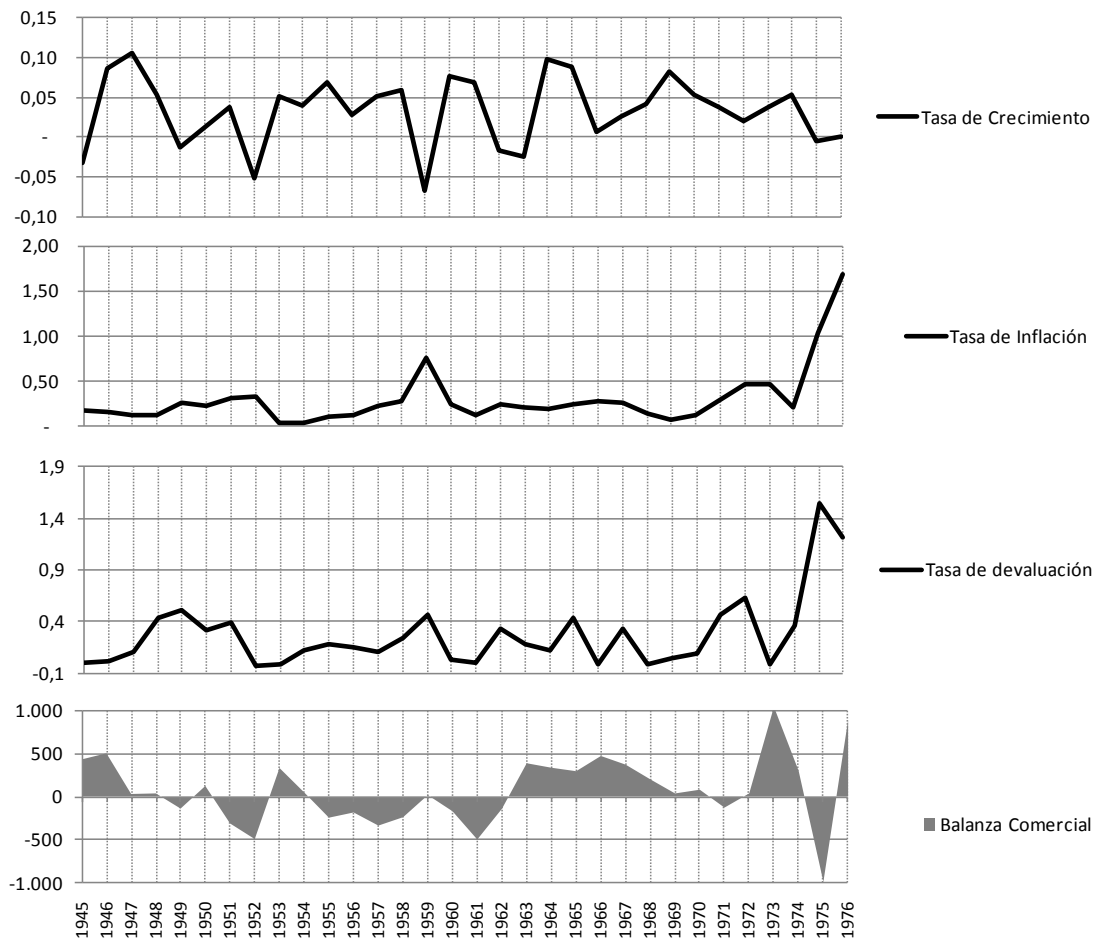
²¹ Existen al respecto excelentes trabajos como los de Braun y Joy (1968), Canitrot (1975) y Díaz Alejandro (1963).

²² Recordemos que el sector agropecuario trabaja a un nivel de pleno empleo y con una oferta fija.

²³ Para un análisis detallado de este proceso véase Díaz Alejandro (1963).

²⁴ Si la elasticidad de oferta de las exportaciones es baja, el equilibrio requiere de la fuerte contracción de las importaciones (Braun y Joy, 1968).

Gráfico N° 11



Tasas de variación aproximadas por diferencias logarítmicas
Fuente: Elaboración en base a Ferreres (2005) y Fiszbein (s/d).

A partir del Gráfico N° 11 se observa que todas las reversiones de fases expansivas (1949-52, 1959, 1962-63) fueron acompañadas por aceleraciones inflacionarias y devaluaciones importantes. En los años 1966 y 1972, si bien no existen recesiones, la caída en la tasa de crecimiento del producto también va a la par de mayores niveles de inflación. Finalmente, es de notar que todos los episodios recesivos se encuentran relacionados a crisis de balance de pagos (Fiszbein, s/d).

IVc- La segunda etapa de la ISI

La corriente Desarrollista que asciende al poder de la mano de Frondizi en 1958 identificaba la estructura económica argentina con la de un país dependiente y subdesarrollado, originada, principalmente, en la incapacidad de la economía nacional de llevar a cabo un proceso de reproducción ampliada de capital con sus propios recursos. Esta imposibilidad se reflejaba en la continua restricción externa que se cernía sobre la economía argentina por saldos desfavorables en el balance comercial debido al desarrollo de una industria deficitaria en divisas, con un tejido productivo desintegrado y, por ende, dependiente del abastecimiento extranjero.

Frente a este diagnóstico, el Desarrollismo planteaba una política de profundización del proceso de sustitución de importaciones pero amparado en el ahorro



externo, que se materializaría en la inversión extranjera directa favorecida mediante la Ley 14.780 de aliento a las inversiones extranjeras y otras concesiones en relación al impuesto a los réditos y las importaciones de bienes de capital. Los altos niveles de consumo motorizados por la recuperación salarial de los trabajadores durante la etapa peronista dejaban poco margen para el ahorro interno y la canalización de éste hacia ramas industriales pesadas. La necesidad de proveer a una demanda interna mucho mayor significó el desarrollo de la industria liviana que, por su novedad, carecía de un tejido industrial desarrollado que proveyera de los bienes intermedios y bienes de capital internamente y, por ello, la economía recurrentemente caía en déficits en la balanza comercial y en ciclos de stop and go, como se describió en el apartado anterior. Rogelio Frigerio, ideólogo del Desarrollismo, expresaba esto cabalmente en su libro “Crecimiento económico y democracia”:

“De esta manera, para lograr el incremento del ahorro interno, la política estatal debe alentar la inversión, reducir el consumo y establecer condiciones ventajosas para aumentar la productividad y las ganancias del capital. Para que no sea la demanda la que oriente las inversiones, sino que se posponga la producción de bienes de consumo prescindibles en beneficio de la producción de bienes de capital, el Estado debe sancionar leyes selectivas tendientes a encauzar el capital interno y externo hacia las inversiones de base, la explotación de recursos naturales, la creación de la siderurgia y la industria pesada en general, y la construcción de infraestructura –camino, transportes, servicios-. El Estado puede establecer las condiciones favorables a la radicación de capitales extranjeros y a los préstamos internacionales públicos y privados. Y sólo él puede estimular su diversificación y calificación, así como seleccionar las importaciones y proteger decididamente la industria local... Por consiguiente, si se quiere reducir gradualmente la dependencia del factor externo (lo que no es una *opción*, sino una *necesidad* impostergable, dado el deterioro constante de la relación de intercambio) es menester orientar el ahorro y las inversiones hacia los rubros básicos, capaces de sustituir importaciones” (Frigerio, 1983, pp.78-79)

“... Si en lugar de depender del capital extranjero para abastecerse, el mismo país importa capital para la explotación de los recursos naturales de su propio suelo y para inversiones de infraestructura y de industria pesada, dicho capital contribuye a aumentar la capacidad productiva local, incorpora bienes y tecnología a la economía nacional y libera al país del abastecimiento exterior... la modificación estructural producida por la incorporación del capital extranjero a la actividad interna tiene efectos multiplicadores permanentes.” (íbidem, p.83)

De este modo, se ponía en marcha un plan de profundización del proceso sustitutivo mediante el desarrollo de las industrias de base que serían las que ostentarían el mayor crecimiento del período, con el impulso que brindaba el capital extranjero y la planificación del Estado que facilitó el acceso de aquel. El aumento en el dinamismo de la industria se produjo a expensas de una creciente concentración del capital a partir de la llegada de grandes capitales extranjeros –principalmente estadounidenses- que se radicaban en mercados de carácter oligopólico y que, paulatinamente, irían ganando participación en el valor bruto de la producción industrial y conformándose como actor político determinante por su poder de veto gracias a la provisión de divisas y empleo.



Tabla N° 17

**Evolución del producto bruto industrial según tipo de ramas
1950-1972**

Aporte relativo al incremento del PIB (%)

	1950-58	1958-64	1964-66	1966-72
Vegetativas	25,8	-12,2	32,9	15,6
Intermedias	8,6	-4,7	14,8	8,0
Dinámicas	63,5	115,7	50,5	73,1
Otras industrias	2,1	1,2	2,4	3,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Participación relativa en el PIB industrial (%)

	1950	1958	1964	1966	1972
Vegetativas	52,5	43,4	35,3	34,9	28,7
Intermedias	10,9	10,1	8,0	8,8	8,5
Dinámicas	29,8	41,3	52,1	51,9	58,8
Otras industrias	6,8	5,2	4,6	4,4	4,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Vegetativas: Alimentos, bebidas y tabaco; Textiles, confecciones y cuero; Madera y muebles

Intermedias: Papel, impresiones y publicaciones; Minerales no metálicos

Dinámicas: Productos químicos, petróleo; Metálicas básicas; Productos metálicos, Maquinarias y equipo

Fuente: Azpiazu et al. (1976)

Esta nueva orientación que la política económica le había dado a la industria argentina recalaría hacia fines de los años 60 y principios de los 70 en una nueva y más compleja inserción de la economía argentina en el mundo. Por el lado de las compras al exterior se aprecia un fuerte incremento en el peso de los bienes de capital y una reducción en la importación de combustibles, uno de los logros de la gestión de Frondizi.

Tabla N° 18

La complejización de la industrialización

Importaciones argentinas por rubros, 1966-1972

En %	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972
Bienes de Capital	18,1	19,9	22,1	21,2	21,5	22,5	24
Bienes de Consumo	4,2	4,1	4,1	4,3	4,8	3,7	4,4
Bienes intermedios	77,7	76	73,8	74,5	73,7	73,8	71,6
Combustibles y lubricantes	9,6	8,6	7,2	6,4	4,7	6,5	3,7
Materias primas y otros	68,1	67,4	66,6	68,1	69	67,3	67,9

Fuente: Rapoport (2003)

En contrapartida, las exportaciones se diversificaron, adquiriendo mucha mayor preponderancia las ventas de manufacturas de origen industrial en desmedro de las exportaciones primarias, por ser aquellas las de mayor dinamismo en el período aquí considerado.

Tabla N° 19

Evolución y composición de las exportaciones argentinas por rubro
1962-1975

Período	Total	Agropecuarias y resto	MOA	MOI
Tasa de crecimiento anual (%)				
1962/75	7,1	6,7	4,1	20
1962/66	7	12,1	-0,9	10,3
1966/69	0,4	-2,1	2,6	25
1969/72	6,4	5,8	3,5	17,5
1972/75	15,1	9,9	16,1	31,8
Participación relativa sobre el total (%)				
1962/75	100	55	32	12
1962/66	100	59	35	6
1966/69	100	59	33	8
1969/72	100	58	30	12
1972/75	100	52	31	17

Fuente: CEPAL (1986)

La industria, se deduce, tendía a superar los escollos que ella imponía a la dinámica de crecimiento de la economía argentina, evitando la posibilidad de caer nuevamente en uno de los recurrentes “stop” del ciclo.²⁵ Sin embargo, la nueva crisis económica internacional amenazaba con horadar la rentabilidad del empresariado industrial por la suba de sus costos, variaciones en los precios relativos y una inflación importada que se entreveraban con una discontinuidad y volatilidad en los flujos económicos y financieros. Por otro lado, la creciente y cada vez más radicalizada puja distributiva alteraban el normal desenvolvimiento de la industria y se iniciaba una profunda contracción de su actividad, caída de la inversión, en un marco de rebrote inflacionario activado por el “Rodrigazo”.

IVd- El rol de la infraestructura dentro de la ISI

La relevancia que adquiere la intervención y planificación estatal frente a las tormentas económicas que se desatan con la Primera y Segunda Guerra Mundial, crisis mundial del '29 mediante, influiría sobre la forma en que se concebía la funcionalidad de la infraestructura para el desarrollo de la economía. La consolidación de nuevos actores, intereses y sectores económicos se expresarían en una nueva arquitectura del aparato estatal, repleta de Juntas Regulatoras de producción y nuevas direcciones, que ampliaban el ámbito de acción estatal y además dirigiría hacia nuevas orientaciones la tradicional función del Estado como proveedor de la infraestructura física requerida por las actividades económicas a través de la obra pública (Ballent, 2008).

De esta manera, el Estado se hizo cargo de grandes inversiones en infraestructura de transporte. La importancia de los importadores de automóviles y la industria automotriz, de la mano del capital estadounidense, influyó en la preeminencia

²⁵ Tal como se aprecia en el Gráfico N°11, entre los años 1964 y 1974 la economía atravesó una fase de tasas positivas de crecimiento, sólo desacelerándose en el año 1966.



de las inversiones en infraestructura vial a costa de las ferroviarias, negocio dominado en la Argentina por los intereses británicos.²⁶ A principios de la década de 1930 existían alrededor de 8.000 km de carreteras, de las cuales alrededor de 1.000 estaban dotadas de pavimentos permanentes. Sin embargo, estas carreteras no llegaban a constituir siquiera el núcleo inicial de una red orgánica y representaban más bien una serie de ramales construidos en las inmediaciones de los principales centros poblados (MOSP, 1962).

Con un antecedente en 1907, donde una ley imponía un impuesto a la explotación de los ferrocarriles para financiar la construcción de caminos, en 1932 se sanciona la Ley 11.658 que disponía el suministro y distribución de fondos en forma ordenada y continua para la construcción de caminos en todo el país y la creación de la Dirección Nacional de Vialidad, junto a sus delegaciones provinciales. Se estableció así la forma y estructura de una red básica de carreteras nacionales, un plan de construcción de caminos y, a partir de 1940, dicho esfuerzo de inversión pública se consolidaría desapareciendo casi todo rastro de inversión privada extranjera en el sistema de transporte.

Tabla N° 20

Plan Nacional de Caminos 1936-1951

Caminos	Longitud	Costo unitario	Presupuesto
Con calzada natural	29000km	4500m\$/km	130.000.000
Con calzada mejorada	13000km	12000m\$/km	160.000.000
Con calzada pavimentada	5000km	45000m\$/km	225.000.000
Puentes y Obras de Arte	22000 m. de luz	1500m\$/km	35.000.000
			550.000.000

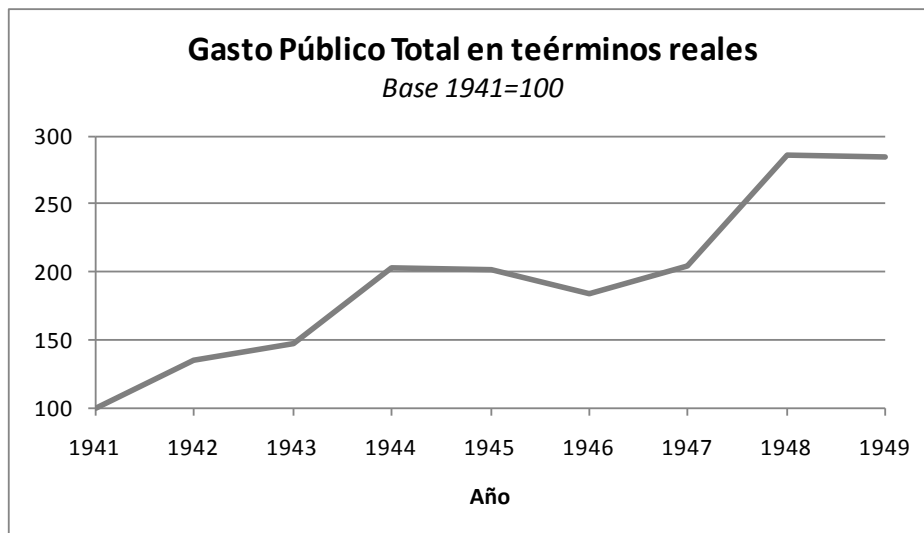
Fuente: MOSP (1962)

Entre 1933 y 1947, se habían construido cerca de 28.500km de caminos nacionales, pero menos de un 10% de dicha extensión estaba pavimentada. Además, se construyeron alrededor de 33.800km de caminos provinciales con ayuda federal, pero con una proporción aún más pequeña de superficie permanente (MOSP, 1962).

Este aumento en el nivel de inversiones del Estado junto a la creación de varias empresas estatales como la Flota Mercante del Estado (1941), Líneas Aéreas del Estado (1945), Aerolíneas Argentinas (1950), y la nacionalización de los ferrocarriles en 1948 supusieron casi la duplicación real del gasto público total en la década de 1940, en consonancia con las recetas keynesianas de la época.

²⁶ De acuerdo con Ballent (2008), la cantidad de autos en circulación a principios de la década de 1930 superaba las 400 mil unidades, ubicándose en el séptimo lugar mundial.

Gráfico N° 12



Fuente: Gerchunoff y Llach (2007)

El impulso que los gobiernos peronistas dieron a la industrialización sustitutiva orientada al abastecimiento del mercado interno precisó de un sistema de transporte dinámico que incentivara el transporte vial. Durante este período se observó una elevada tasa de crecimiento de la red vial, fundamentalmente en la construcción y pavimentación de caminos de enlace regional que otorgaron preponderancia al transporte de cargas por camión.

La política de redistribución progresiva de ingresos de los gobiernos peronistas necesitó solucionar el problema habitacional de miles de familias para que estas pudieran integrarse al mercado interno. El Censo Escolar, del Analfabetismo y de la Vivienda de 1943, en base al relevamiento en 60 ciudades, mostraba que el hacinamiento era uno de los problemas sociales más graves (Rapoport, 2003). Se estimaba 800 mil familias vivían en situación de hacinamiento, entre las cuales 400 mil lo hacían en habitaciones con cuatro o más ocupantes. Los gobiernos del General Perón articularon la acción estatal de construcción de viviendas a partir del fomento del crédito hipotecario en base a la nacionalización del Banco Central y la disponibilidad de los depósitos bancarios que permitió la expansión crediticia. Estos recursos se canalizaron hacia el Banco Hipotecario Nacional y otro tipo de instituciones estatales que no sólo hicieron más fluido el otorgamiento de créditos sino que también rebajaron los intereses. En consecuencia, el incremento de la demanda crediticia y la construcción de viviendas dieron por resultado la edificación de más de 300 mil viviendas a lo largo del período.

Por otra parte, la política de salud se enfocó al aumento de la infraestructura hospitalaria, construyendo veintiún hospitales con una capacidad aproximada de 22 mil camas, duplicando el número de éstas entre 1946 y 1951 (Rapoport, 2003). En paralelo, en el sector educativo se construyeron escuelas primarias y secundarias, poniendo énfasis en la formación técnica industrial. A su vez, se construyeron varias facultades de



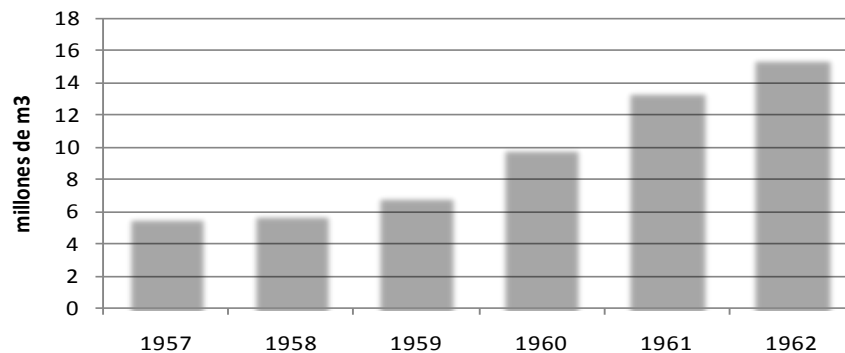
la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Obrera Nacional (hoy Universidad Tecnológica Nacional) con sus respectivas facultades regionales.

A fines de la década de 1950, el Desarrollismo impulsó la inversión privada extranjera en industrias de base, principalmente la automotriz, la petrolera y la siderúrgica. Los resultados se muestran a continuación:

Gráfico N° 13

Producción de petróleo 1957-1962

En millones de m³

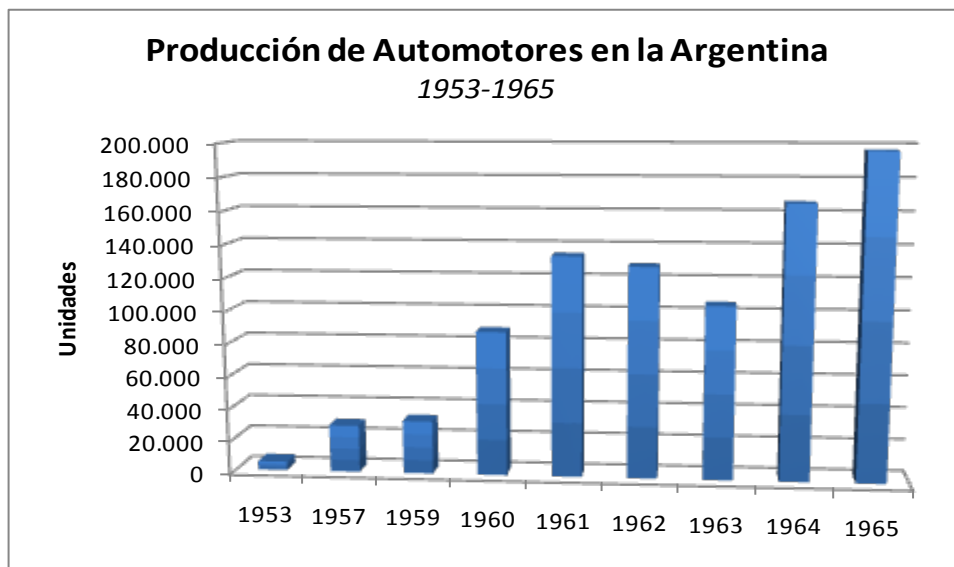


Fuente: Rapoport (2003)

Gráfico N° 14

Producción de Automotores en la Argentina

1953-1965



Fuente: Rapoport (2003)

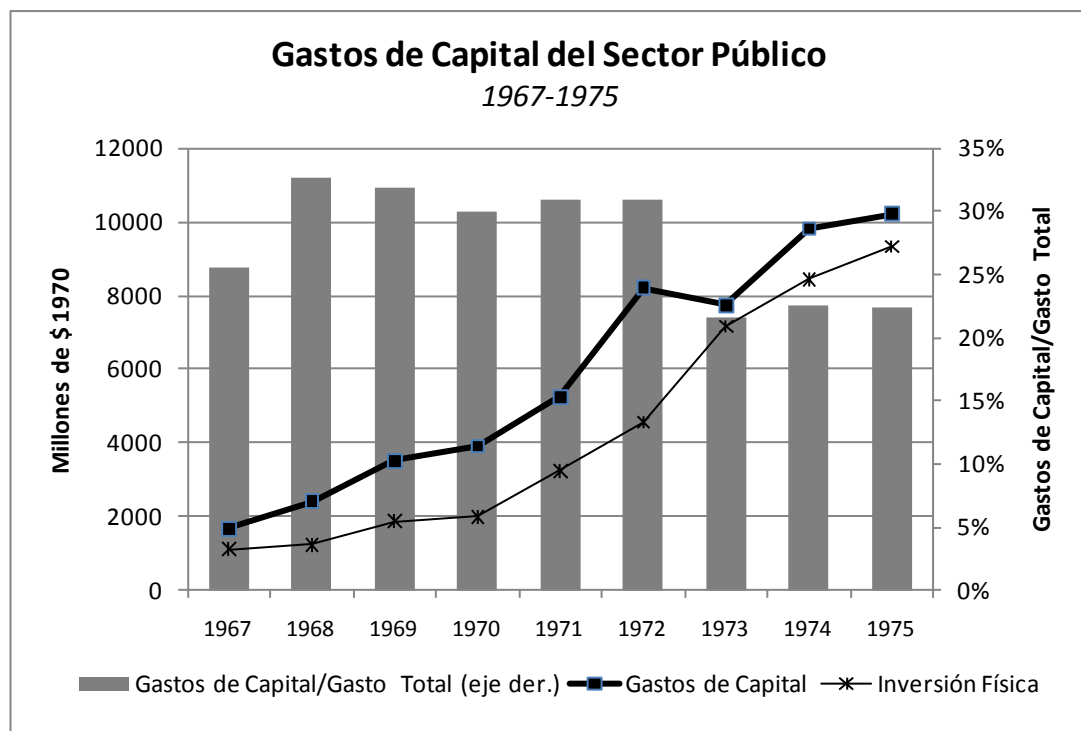
La necesidad de complejizar el aparato productivo se complementaba con una sustancial inversión en infraestructura, que supondría demanda efectiva para la industria fuera de la esfera final del consumo, a pesar de que este requerimiento chocaba con las urgencias fiscales del gobierno de Frondizi. De esta forma puede comprenderse el inicio de la construcción de la central eléctrica de Dock Sud y el impulso al complejo hidroeléctrico de El Chocón a la par de una racionalización del Estado que incluyó el cierre del 30% de la red ferroviaria luego del diagnóstico del Plan Larkin.



Sin embargo, la inversión pública, en especial a fines de la década de 1960, obtendría un gran impulso a partir de un importante programa de obras de infraestructura, en el cual destacaban la infraestructura vial –con el objetivo de acompañar el crecimiento de la industria automotriz–,²⁷ las comunicaciones y la energía hidroeléctrica y nuclear. Así, se creaba la empresa HIDRONOR, encargada de construir y explotar las centrales de El Chocón, Planicie Banderita y la red de interconexión de la región del Comahue con el Gran Buenos Aires. Por otro lado, en el año 1968 la CNEA iniciaba la construcción de la Central Nuclear Atucha I. (Rapoport 2003; Gerchunoff y Llach, 2007). Se encararían, también, grandes obras de conexión con el litoral, como el complejo ferroviario Zárate-Brazo Largo y el túnel subfluvial Hernandarias entre las ciudades de Santa Fe y Paraná, además de la pavimentación de la ruta nacional N° 3.

La inversión física del sector público se multiplicó por más de nueve veces en nueve años, aunque esto debe ser matizado al aclarar que durante el tercer gobierno peronista el peso de ésta en el PBI se redujo en más de cinco puntos respecto a los niveles de fines de los años 60.

Gráfico N° 15



Fuente: Lascano (1973) y Rapoport (2003)

²⁷ La red pavimentada nacional se duplicó entre 1960 y 1970.



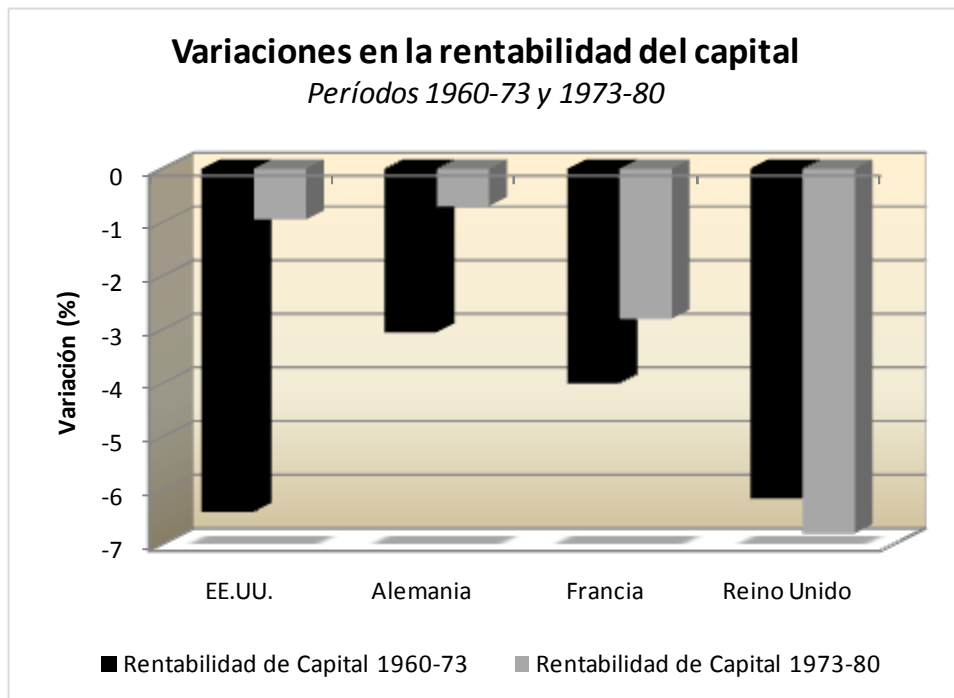
V- EL NEOLIBERALISMO

Va- *La crisis internacional y el diagnóstico de las Fuerzas Armadas*

La economía mundial de principios de los años 70 se encontraba en los albores de una gran transformación. Los países centrales padecían una fuerte desaceleración de sus tasas de crecimiento combinado con altas tasas de inflación, lo que se denominaría en la teoría económica como un proceso de estanflación.

En 1971, Estados Unidos ordenó el cese de la convertibilidad de su moneda con el oro, cerrando el período de vigencia del sistema monetario internacional instaurado desde el acuerdo de Bretton Woods. Esta interrupción era consecuencia de la continua devaluación del dólar por una creciente emisión, frente al desequilibrio que existía entre los precios internos norteamericanos y aquellos del comercio mundial. Detrás de la constante creación de billetes se escondía la caída de productividad de la economía estadounidense, como también la de algunos países centrales. Por ende, estos crecientes niveles de liquidez que se potenciaron a partir del fuerte aumento en el precio de los hidrocarburos desde 1973 (FIDE, 2008), del cual también fueron causante, se colocaron en el sistema financiero huyendo de las inversiones productivas.

Gráfico N° 16



Fuente: Brenta y Rapoport (2010)

El predominio del sector financiero sobre las actividades productivas fue luego apuntalado por las políticas económicas de los países desarrollados, que incrementaron las tasas de interés hasta niveles reales muy elevados con la intención de reducir la inflación y atraer capitales (Brenta y Rapoport, 2010). Se iniciaba un ciclo donde los excedentes que se generaran en el sector productivo serían valorizados dentro de los centros del sistema financiero mundial, como las Bolsas de Nueva York y el euromercado, y en forma de colocaciones especulativas en los países emergentes.



De este modo, “la escala y los flujos financieros en el nuevo orden y financiero internacional (...) destruyeron las fronteras existentes entre los mercados de capital nacionales y el mercado financiero internacional” (Eatwell y Taylor, 2005).²⁸ Los intereses de los principales bancos coincidieron con las necesidades de los países periféricos que padecían altos niveles de déficit fiscal y situaciones de desequilibrio externo. En este marco internacional comienza un nuevo modelo de acumulación de capital en la Argentina a partir de la irrupción de la dictadura militar en el año 1976.

Tabla N° 21

Algunos Indicadores económicos. Argentina. 1975

Tasa de Crecimiento PIB (%)	-0,9
Inflación anual (%)	182,8
Déficit Fiscal (% PIB)	15,9
Saldo Comercial (Millones U\$S)	-986

Fuente: Rapoport (2003)

Para ese época, las contradicciones del modelo económico del peronismo se reflejaban en un estado de recesión con elevados niveles de inflación, un enorme déficit fiscal y una balanza de pagos gravemente desequilibrada, con el trasfondo de una muy encendida disputa en torno a la distribución del ingreso y fuertes enfrentamientos entre facciones del partido gobernante. La interrupción del orden constitucional en marzo de 1976 por parte de las Fuerzas Armadas y la feroz represión ejercida contra vastos sectores de la sociedad civil venían de la mano de un programa económico de “recuperación y saneamiento” de la economía. Este plan se asentaba en un diagnóstico liberal sobre los problemas nodales de la industrialización por sustitución de importaciones. Según Canitrot (1980), para el equipo económico del ministro Martínez de Hoz las cuestiones centrales a revertir eran la gran distorsión de precios relativos que la política de industrialización había propiciado y, por otro lado, el sobredimensionamiento del Estado.

Desde esta perspectiva, el primer problema redundaba en una industria ineficiente debido a elevados niveles de protección arancelaria y a una falta de libre competencia a nivel local. El sector agropecuario, que posee ventajas comparativas estáticas, era utilizado, entonces, para financiar políticas de industrialización y de distribución de ingresos ineficientes, que desembocaban en una falta de estímulos para la producción del sector. Por otro lado, la existencia de un sindicalismo poderoso presionaba y mantenía los valores de los salarios por encima del nivel correspondiente de productividad del trabajo.

Los esfuerzos fiscales y monetarios que demandaban esas políticas, de acuerdo al diagnóstico, debían ser llevados a cabo por un aparato estatal burocrático gigantesco, que además necesitaba absorber fuerza de trabajo por el alto grado de ineficiencia de la industria, sostener empresas públicas improductivas y un sistema de bienestar social no sustentable.

²⁸ Citado en Brenta y Rapoport (2010).



En definitiva, estas dos fallas estructurales del modelo se plasmarían en una tasa de crecimiento lento, sin incentivos para el capital privado, salvo para aquellos que podían acceder a privilegios extraordinarios. De esta forma, no había grandes montos de inversión privada interna y externa, debiendo el Estado hacerse cargo de sectores de actividad en los cuales el interés privado no encontraba perspectivas de rentabilidad. El excesivo gasto público, según las Fuerzas Armadas, era el causante de los recurrentes déficits fiscales que eran financiados mediante emisión monetaria e inflación que terminaban por apropiarse forzosamente del ahorro privado necesario para la inversión. Estas políticas de industrialización “artificial” y la continua emisión e inflación generaban tasas de interés reales negativas que destruían el mercado de capitales y retraían aún más la financiación para la actividad económica privada.

Los ciclos de “Stop and Go” eran, según este diagnóstico, consecuencia de estas limitaciones estructurales que ningún plan de estabilización podía solucionar más que temporariamente. Por ello, la transformación estructural de la economía se tornaba un imperativo desde la visión de Martínez de Hoz.

Vb- El modelo de valorización financiera

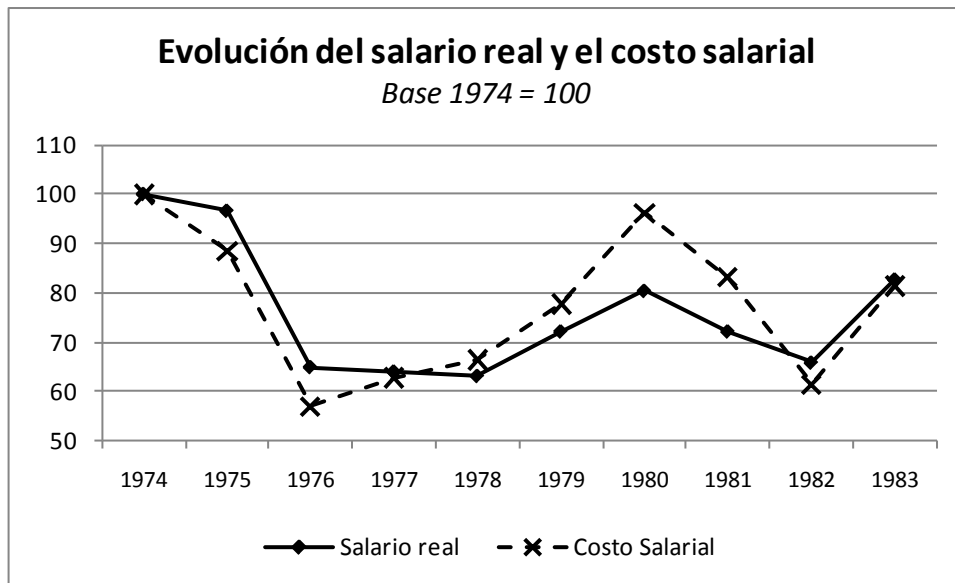
Las políticas económicas desarrolladas desde abril de 1976 apuntaron a la transformación rotunda del modelo de funcionamiento de la economía hasta ese entonces. En base al diagnóstico realizado por las Fuerzas Armadas, subvertir la estructura económica heredada de la industrialización por sustitución de importaciones era parte de un proyecto político superior que buscaba dar una solución de largo plazo a la crisis social en la cual se encontraba el país (Canitrot, 1981).

A partir de una condena a la ineficiencia e inequidad de la intervención estatal sobre los mercados y las transferencias de ingresos por ella instrumentada, el principal objetivo del nuevo modelo económico sería la liberalización de los mercados, o sea, la apertura irrestricta de la economía, la liberalización del mercado de capitales y la eliminación de privilegios fiscales. Para ello, se eliminaron las retenciones a la exportación de productos agropecuarios y se encaró un programa de reducción progresiva de los aranceles a la importación y de apreciación del tipo de cambio. Paralelamente, se eliminaban subsidios a las exportaciones no tradicionales y créditos de fomento industrial, sellando una nueva vinculación del mercado interno con el mundo basado en la vieja teoría ricardiana de las ventajas comparativas y una política deliberada de desprotección a la industria. A diferencia de los 45 años anteriores, el mercado interno dejaba de ser el ámbito privilegiado del proceso de acumulación de capital, por lo que el salario dejó de considerarse como un factor indispensable para asegurar los niveles de demanda y la realización de la ganancia empresaria, para pasar a ser simplemente un costo de producción que debía ser reducido (Basualdo, 2010). Por ende, la reducción de los aranceles permitía al Estado recobrar control del mercado de bienes y de los salarios, al disolver la alianza entre empresarios industriales y obreros ya que sus intereses se volvían abiertamente contrarios. Esta vigilancia se ejercería a través



de la competencia externa de bienes²⁹ y por el valor de la tasa de cambio. De esta manera, frente al fenómeno inflacionario creciente, el Estado intentaba recuperar -algo que no logró- cierto control sobre los precios y además desactivar actitudes corporativas por parte del sindicalismo. En este sentido, la redistribución regresiva del ingreso complementaba esta política a la vez que era su piedra fundacional.

Gráfico N° 17

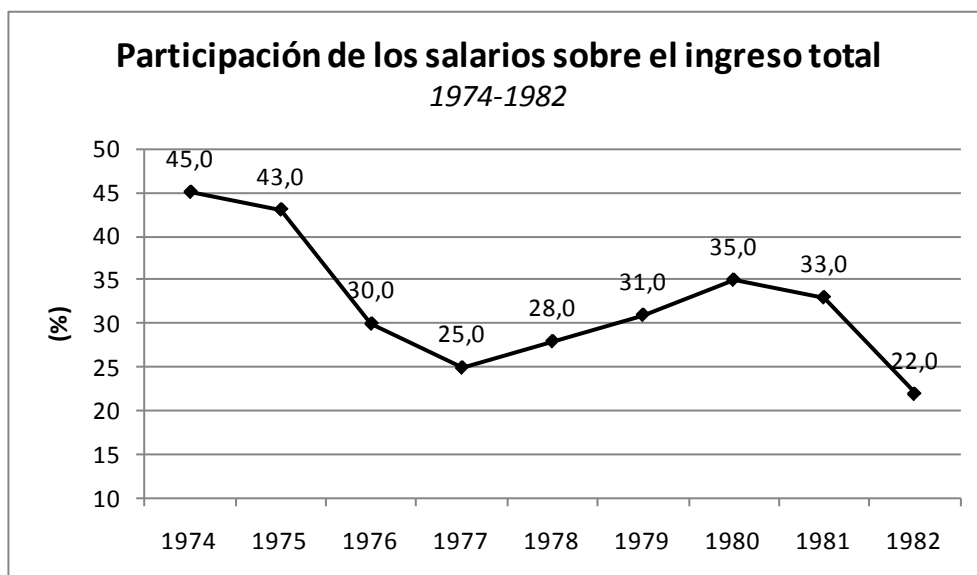


Salario real = Salario nominal/IPC

Costo salarial = Salario nominal/Índice de precios mayorista no agropecuarios nacionales.

Fuente: Azpiazu et al (1989)

Gráfico N° 18



Fuente: elaboración propia en base a datos de FIDE

²⁹ Según datos del INDEC, la importación de bienes de consumo, entre 1976 y 1980 se multiplicó por diez, mientras que las de bienes de capital sólo por dos para el mismo período. Por su parte, las exportaciones mostraron, en contraste con el proceso que se observaba en la segunda fase de la ISI, una reprimarización, donde los rubros más dinámicos fueron los productos agropecuarios y mineros. Esto muestra a las claras la fuerte asimetría que representó la apertura comercial externa de la economía argentina.



Por otro lado, la reestructuración del modelo de acumulación de Argentina se basaba en la liberalización de los mercados financieros nacionales, otra variante integrada a la apertura de la economía en la lucha antiinflacionaria. Ésta se instrumentó por medio de la Reforma Financiera de 1977 que desregulaba el mercado de activos financieros y sus precios, así como también la entrada y salida de capitales desde el exterior. Como señala Basualdo (2010), la Reforma estaba orientada a deshacer tres rasgos fundamentales del modelo económico anterior: en primer lugar, la nacionalización de los depósitos, luego la vigencia de una tasa de interés controlada por la autoridad monetaria y, tercero, las escasas posibilidades de contraer obligaciones financieras con el exterior de parte del sector privado. El Estado del período de industrialización, frente a una baja capacidad de ahorro de la economía, redistribuía recursos hacia el sector industrial a través de la política tributaria (retenciones) y el gasto (créditos subsidiados por ej.). De esta forma, el Estado era la única opción de financiamiento para las empresas ante la inexistencia de un mercado de capitales, que se tornaba ineficiente. Con el nuevo Régimen de Entidades Financieras el Estado transfería este poder de asignación intersectorial de recursos al sector privado y, a su vez, perdía capacidad de incidencia sobre la configuración de los precios relativos de la economía.

En un contexto de alta inflación, las tasas de interés internas necesarias para reprimir los niveles de demanda agregada e incrementar los niveles de ahorro, pero además atraer capitales desde el exterior, debían ser muy elevadas. Bajo este marco de completa liberalización, la tasa de interés interna era determinada por la tasa de interés internacional más la tasa de devaluación esperada, siendo ésta última la prima de riesgo.

Tabla N° 22
Tasas de interés internas. 1977-1981

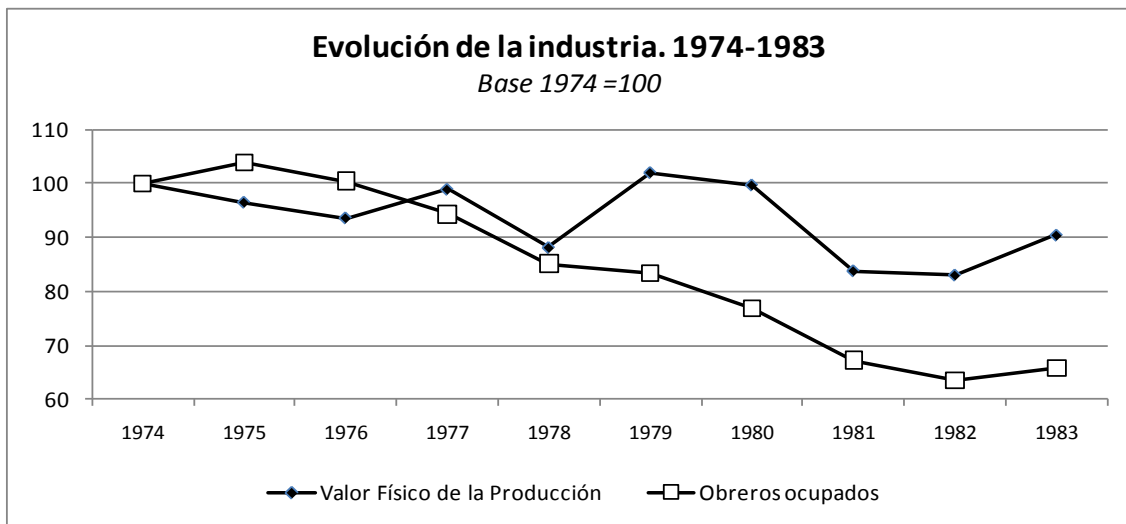
Año	Trim.	Tasa Nominal Pasiva	Tasa Nominal Activa	Tasa de devaluación	Tasa real pasiva	Tasa real activa	Tasa pasiva neta de devaluación
1977	II	19,7		13,9	-2,0		5,1
	III	23,7	26,7	20,1	-2,8	7,3	3,0
	IV	33,3	45,0	28,0		16,1	4,1
1978	I	27,9	37,7	19,7	-2,5	11,1	6,9
	II	22,3	27,7	9,2	-5,9	-1,7	12,0
	III	21,2	25,0	9,9	-1,3	3,9	10,3
	IV	21,6	24,7	15,8	-4,8	-2,0	5,0
1979	I	20,9	23,3	15,4	-8,5	-3,1	4,8
	II	20,9	23,0	14,1	-2,7	-2,4	6,0
	III	23,3	25,4	12,2	-3,8	-4,9	9,9
	IV	20,3	23,3	10,1	1,8	9,5	9,5
1980	I	16,6	19,4	8,3	-1,6	7,0	7,5
	II	15,1	18,0	6,5	-3,0	3,1	8,1
	III	16,1	19,6	4,6	1,2	6,2	11,0
	IV	15,0	17,9	3,1	-1,6	8,2	11,5
1981	I	22,4	28,2	17,6	5,6	12,9	4,1
	II	27,9	35,2	83,6	0,8	-6,1	-30,3
	III	33,6			4,8		

Fuente: Schwarzer (1986)



Este esquema, que sería complementado luego por la “tablita cambiaria” de Diciembre de 1978,³⁰ relegaba a la inversión, el nivel de actividad y la tasa de interés a las vicisitudes de la política antiinflacionaria. Con el objetivo de detener la inflación se alteraron los precios relativos de las diferentes actividades y se favoreció al sector financiero. La valorización financiera de los excedentes a través de altas tasas de interés reales perjudicó al sector real sin capacidad para competir con los niveles de rentabilidad de aquél, disminuyendo la inversión y la oferta, en paralelo al aumento de sus costos por la alta incidencia del endeudamiento en las carteras empresarias. Como corolario, no sólo caía la actividad industrial, su nivel de ocupación, la inversión y el nivel de actividad, sino que la solución que se pretendía para paliar el fenómeno inflacionario terminó por reavivarlo.

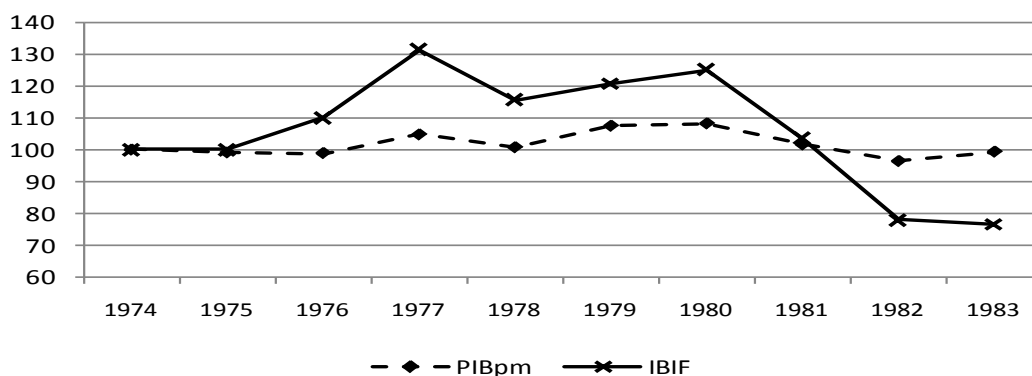
Gráfico N° 19



Fuente: Azpiazu et al (1989)

Gráfico N° 20

Evolución del PIB y la Inversión bruta
Base 1974 = 100



Fuente: elaboración propia en base a INDEC y Vitelli (1990)

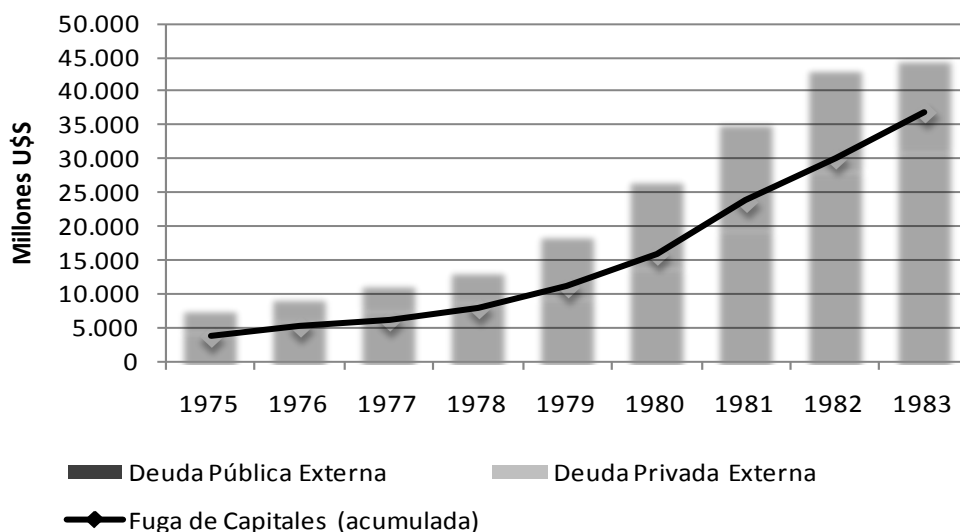
³⁰ La tablita cambiaria era un esquema de devaluaciones mensuales pautadas decrecientes, con la cual se aspiraba frenar las expectativas de devaluación de la moneda local y de ese modo, mediante la progresiva convergencia de las tasas de interés local e internacional en el marco del libre movimiento de capitales, lograr que la inflación interna se iguale a la internacional. En esencia, funcionó como insumo básico informativo para los negocios especulativos que conocían los niveles de tasa de interés interna y externa y, con esta medida, la tasa de devaluación.



Pero esta política también coadyuvó al endeudamiento externo, tanto público como privado, ya que la continua apreciación real del tipo de cambio tendía a disminuir el ingreso de divisas por exportaciones.³¹ Estos préstamos no sólo financiaban los déficits públicos sino que servían a la creciente especulación que se desataba en torno a las ganancias asequibles en el sistema financiero a través de la famosa “bicicleta financiera”. Esta situación es comprobable al notar que el stock de capitales “fugados” al exterior en el período de la dictadura militar presenta la misma tendencia, y valores similares, al stock de deuda externa total. En consecuencia, gran parte de las divisas que ingresaban en forma de préstamos automáticamente eran utilizadas para ser valorizadas en el mercado financiero local y luego, nuevamente, fugadas del sistema.

Gráfico N° 21

Deuda Externa Argentina 1975-1983



Fuente: elaboración propia en base a datos de BCRA y FIDE.

La elevada incidencia de la deuda externa sobre el producto –en 1982-83 rondaba el 60% del PIB– y de los servicios de la deuda sobre el gasto público –en 1982, en medio de la crisis de la deuda mexicana, éstos representaban el 25% del gasto total, para luego estacionarse en niveles en torno al 10%– presentaba un nuevo actor político en la realidad económica argentina. Los bancos acreedores del exterior junto a los organismos de crédito internacional, en un contexto de altas tasas de interés a nivel mundial por la compleja situación externa de los Estados Unidos, y de fuertes desequilibrios externos y fiscales de algunos países periféricos, emergían con un fuerte poder de negociación y con capacidad para condicionar las políticas económicas internas.³²

³¹ La sobrevaluación cambiaria era otro elemento que se integraba a la reducción de los aranceles que protegían a la industria local y, por ende, atentaba contra el desarrollo de ésta.

³² “La banca privada internacional adquirió particular relevancia en el financiamiento del déficit de los países subdesarrollados: los préstamos netos en el mercado internacional de capitales alcanzaron en 1980



De esta manera, el gobierno de Alfonsín estaría abocado, bajo las presiones de los organismos internacionales de crédito de no desembolsar nuevos “fondos frescos”, a estimular fuertemente al sector exportador –a través de un nuevo régimen de promoción de exportaciones- como líder de un proceso de acumulación donde los esfuerzos de inversión, en principio estatales para luego dar lugar a la empresa privada, serían destinados a aquellas ramas con mayor potencialidad para insertarse en los mercados externos. La intención era generar las divisas necesarias para hacer frente a los vencimientos de intereses y así obtener nuevos préstamos que permitieran financiar los elevados niveles de déficit fiscal.

Tabla N° 23

Evolución del Déficit Fiscal. 1984-1989

En % PIB

	Déficit operativo del sector público	Déficit cuasifiscal del BCRA	Déficit global del sector público
1984	8,0	2,5	10,5
1985	4,8	2,8	7,7
1986	2,4	1,1	3,5
1987	4,8	0,9	5,7
1988	5,0	1,4	6,4
1989	6,2	1,4	7,6

Fuente: Rapoport (2003)

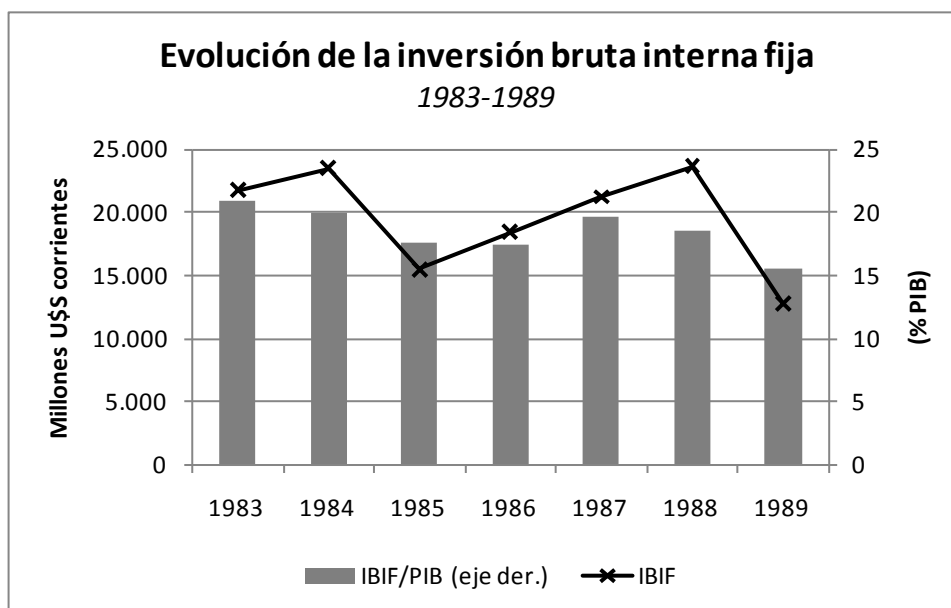
Sin embargo, haber destinado la masa de recursos que significó la deuda pública a financiar al sector privado financiero y no a inversiones en el sector productivo, determinó una deficiencia estructural en la capacidad de generación de recursos por parte de la economía argentina para el pago de servicios de la deuda. Esta pesada herencia, la de un elevado déficit fiscal de características estructurales, colocaba a la conducción económica del gobierno democrático a la buena ventura de los precios internacionales de los productos primarios y la tasa de interés de los EE.UU.

Bajo un régimen de alta inflación,³³ de altas tasas de interés y de políticas de congelamiento de precios de corto alcance y duración, la actividad especulativa se volvía altamente rentable. Por ende, la inversión se canalizó crecientemente hacia la especulación financiera, en detrimento de la inversión productiva. Esto provocó no sólo una fuerte reducción de la inversión bruta sino también una inversión neta negativa, es decir, que la inversión no alcanzaba para cubrir el desgaste del stock de capital.

a 180 mil millones de dólares, cifra cinco veces superior a la de 1973; los bancos aumentaron en ese lapso sus acreencias internacionales a una tasa anual promedio del 23%...” (FIDE, 1982, pp.50-53). Entre el segundo semestre de 1982 y el primero de 1983, 15 países iniciaron los procedimientos para renegociar su deuda externa con acreedores privados por un monto cercano a los 100 mil millones de dólares. Entre estos 15 países, a cinco de ellos –Argentina, Brasil, México, Polonia y Venezuela– les correspondía el 75% del monto total a renegociar (FIDE, 1983).

³³ Véase Fanelli y Frenkel (1989).

Gráfico N° 22



Fuente: elaboración propia en base a datos de FIDE

Puede observarse, entonces, que el modelo de valorización financiera no logró ser desactivado durante los años 80. El estado soportaba fuertes cargas de servicios de la deuda que los hacían incurrir en fuertes déficits fiscales los cuales lo obligaban a recurrir a nuevo endeudamiento. La necesidad de obtener divisas llevó a ajustar la demanda interna para liberar saldos exportables que permitieran conseguirlas. Sin embargo, los altos niveles de inflación y las elevadas tasas de interés locales impidieron que la economía generara la capacidad productiva para salir del atolladero. En cambio, se reprodujeron las mismas lógicas económicas que se habían implantado desde finales de la década de 1970, derivando en una crisis hiperinflacionaria, con importantes costos sociales, políticos y económicos, como la quiebra del Estado Nacional, que reflejaba los límites del modelo de valorización financiera.

Tabla N° 24

Evolución del sector externo

En millones de U\$S

	Exportaciones	Importaciones	Saldo Balanza Comercial	Servicios Financieros	Deuda Externa	Fuga de Capitales	Términos de Intercambio Base 1970 = 100	Tasa Labor nominal
1981	9.143	9.430	-287	-3.700	35.671	27.177	124,6	16,6
1982	7.626	5.337	2.289	-4.719	43.634	34.082	105,2	13,5
1983	7.836	4.504	3.332	-5.408	45.069	37.061	101,9	9,8
1984	8.107	4.585	3.522	-5.712	46.903	38.332	110,3	11,3
1985	8.396	3.814	4.582	-5.303	49.326	39.641	95,1	8,6
1986	6.852	4.724	2.128	-4.416	51.422	40.448	80,7	6,9
1987	6.360	5.819	541	-4.485	58.300	45.310	69,4	7,3
1988	9.133	5.322	3.811	-5.127	58.500	44.008	74,4	8,1
1989	9.579	4.203	5.376	-6.422	63.300	52.802	75,7	9,3

Fuente: Rapoport (2003)

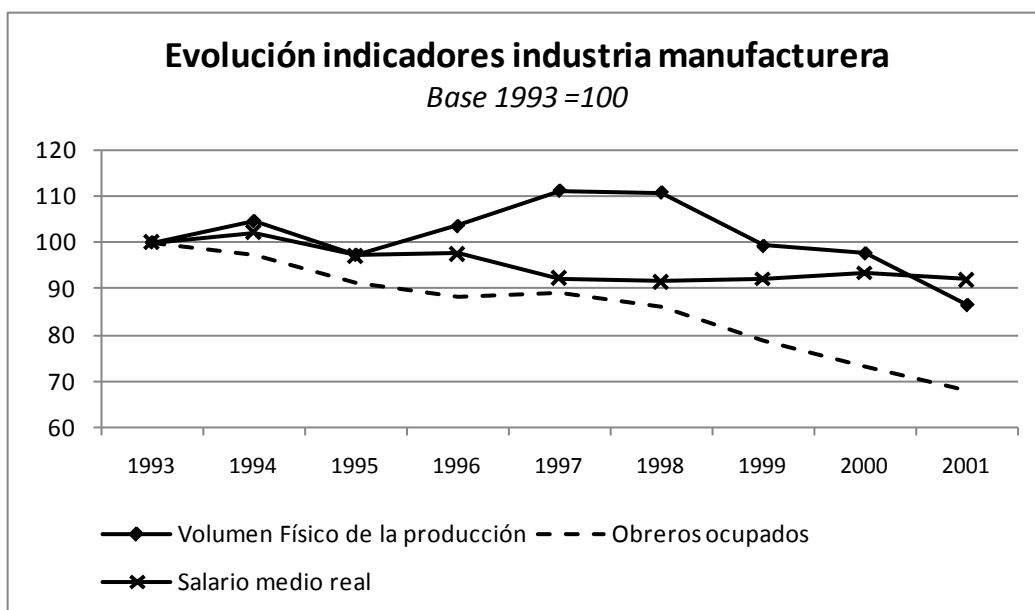
Un nuevo ciclo de este modelo se desarrollaría mediante el Plan de Convertibilidad del año 1991. Basualdo (2003) destaca que el Plan se estructuró de tal forma que las políticas de estabilización cambiaria y monetaria se confundían con las de



reforma estructural dictada por el Consenso de Washington, a los fines de legitimar estas últimas como parte de un paquete necesario de estabilización. En ese marco, la Argentina aceptó ciertas condicionalidades del Fondo Monetario internacional que apuntaban a dos cuestiones claves: la primera versaba en torno a la privatización de empresas públicas mediante la capitalización de títulos de la deuda con un descuento sobre su valor nominal, lo cual habría de permitir una disminución sustancial del stock adeudado; por otro lado, el gobierno se comprometía a la reducción de los aranceles a la importación, en un renovado ataque contra la industria argentina. Estas reformas estructurales impuestas por el FMI implicaban el punto de partida para que la Argentina se inmiscuyera en un nuevo ciclo de endeudamiento externo.

Estas “recomendaciones” se adicionaban a un set de políticas que abarcaban la férrea disciplina fiscal, una reforma tributaria con recortes en los impuestos directos y subas en los indirectos, liberalización del mercado financiero, tratamiento igualitario para las inversiones extranjeras, desregulación y garantía de los derechos de propiedad. Además, una de las medidas más importantes fue la adopción de una régimen cambiario de caja de conversión con un tipo de cambio sobrevaluado, que maniató al Banco Central, sin capacidad de influir sobre la cantidad de dinero en circulación y sobre la tasa de interés, y volvía a la política monetaria altamente procíclica, expandiéndose la oferta monetaria exógenamente con los inlujos de divisas y retrayéndose en momento de salida de capitales. De esta forma, las medidas fiscales, cambiarias y monetarias de estabilización se imponían a costa de las fuerzas productivas de la economía. No obstante, se conformaría una estructura productiva dual a partir de una configuración de precios relativos que favorecería a los servicios, en particular las empresas de servicios públicos privatizados, la banca privada y ciertos sectores productivos vinculados al comercio intra-Mercosur.

Gráfico N° 23



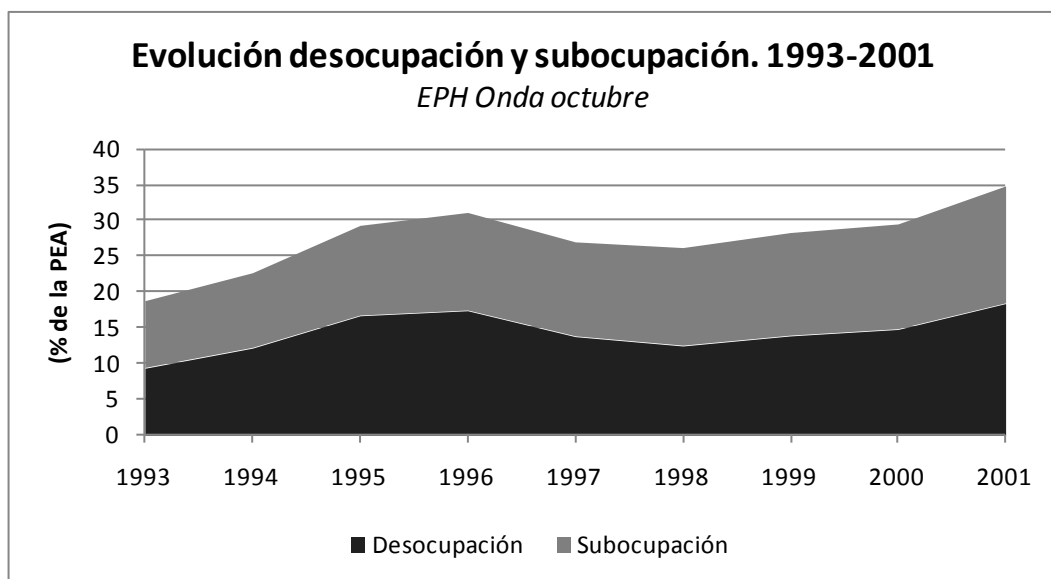
Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC



La valorización financiera se reprodujo en esta etapa mediante la desindustrialización, la disolución del mercado de trabajo, la desarticulación del aparato estatal mediante privatizaciones y la reformulación de las finanzas públicas, y el nuevo auge del endeudamiento externo del sector público y privado. Tal vez, los flancos más débiles de esta etapa se encontraran en la precariedad del mercado de trabajo y en los desequilibrios de las cuentas externas, atadas a los vaivenes de la coyuntura internacional.

Los incrementos en la producción que se verificaron en las etapas de auge de la convertibilidad (1991-1994 y 1996-1998) fueron acompañados por elevados niveles de desocupación y subocupación horaria, lo que mostraba el carácter concentrador y regresivo del modelo. Por otra parte, mostraba la faceta potencialmente recesiva de éste dado que no tendría elementos para contrarrestar una coyuntura externa desfavorable. Pero también, el modelo manifestaba claros límites en el plano social que derivarían en un creciente grado de conflictividad.

Gráfico N° 24



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

En relación a las cuentas del sector externo, las desventajas de un tipo de cambio retrasado y la desprotección arancelaria redundaron en un fuerte desequilibrio comercial que, aunado a la carga de servicios financieros de la deuda, representaban una necesidad constante de financiamiento externo por parte del Estado. El problema se agravaba al considerar la forma de explotación que adoptaban las inversiones extranjeras en la Argentina. Principalmente, se asentaban en forma de enclaves en sectores con ventajas comparativas en el comercio exterior donde, con inversiones mínimas y reposición de capitales no muy importantes, podían obtenerse ganancias a nivel interno y luego remitirlas a las casas matrices en el exterior.

Gráfico N° 25

Inversión extranjera en Argentina

En millones de dólares

	Utilidades y dividendos	Reinversión	Remesas	Reinversión/utilidades
1992	1127	813	314	72,1%
1993	1846	870	976	47,1%
1994	2122	839	1283	39,5%
1995	2162	609	1553	28,2%
1996	1922	585	1337	30,4%
1997	2435	789	1646	32,4%

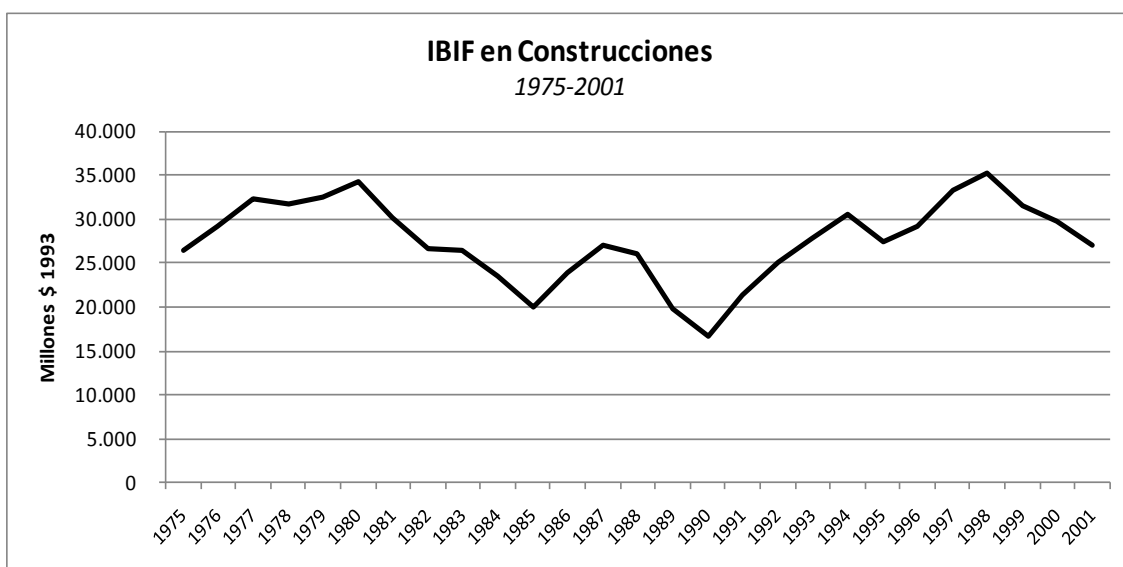
Fuente: Rapoport (2003)

Las crisis externas del régimen de convertibilidad eran una manifestación clara del subdesarrollo. Así, se observaba durante las etapas de expansión una fuerte demanda de insumos, bienes de capital y consumo; pero en los momentos en que el ingreso de capitales extranjeros se detenía, los inversores fugaban sus cuasi rentas o ganancias extraordinarias (FIDE, 2008).

Vc- El rol de la infraestructura durante el reinado neoliberal

La inversión en infraestructura durante el período 1976-2001 siguió un camino errante. Bajo un modelo donde la principal fuente de acumulación giraba en torno a la valorización financiera, en detrimento de la economía real y la inversión productiva, con una fuerte exposición a los avatares de la coyuntura internacional y con un continuo deterioro de las finanzas públicas, la inversión en infraestructura respondió, de forma muy marcada, a la trayectoria del ciclo económico.

Gráfico N° 26



Fuente: Ferreres (2005)

A pesar del carácter liberal de la dictadura militar y su prédica antiestatista, ésta sólo se remitió a la forma de asignación de los ingresos entre los diferentes sectores. La inversión pública siempre se mantuvo en niveles elevados, patrocinando la expansión de



1976-1979 aunque sustentado en inversiones no reproductivas y acumulaciones de stocks (Canitrot, 1980). Si bien los objetivos de crecimiento e inversión estaban supeditados a la concreción de los objetivos antiinflacionarios, la inversión pública se pudo mantener durante este período ya que las empresas públicas, las provincias y los municipios gozaban de cierta independencia respecto a la programación y ejecución de sus planes de inversión. Por otra parte, cuando las empresas públicas soportaron la baja real de sus tarifas tuvieron la posibilidad de acceder al endeudamiento. Esto se demuestra en la siguiente tabla, donde se observa una relativa estabilidad en la participación de las empresas públicas y los organismos descentralizados en la inversión pública durante las décadas de 1970 y 1980, a pesar de los vaivenes que sufre el producto y la caída tendencial de la inversión pública.

Tabla N° 25

Participación en la inversión pública

	En %			
	1970-73	1974-78	1979-83	1984-88
Administración Nacional y organismos descentralizados	36,2	34,4	33,5	24,1
Empresas públicas	63,8	65,6	66,5	75,9

Fuente: FIEL (1996)

El proceso de creciente endeudamiento externo y el progresivo aumento de los servicios dentro del gasto público fueron trastocando la composición de éste y restringiendo la incidencia de los gastos de capital. En los años 80, las turbulencias acontecidas en los países deudores luego de la crisis mexicana retrajeron la inversión privada, incrementándose la participación pública sobre la inversión total. Sin embargo, ésta no era una señal de mejoras en las arcas del Estado. Por el contrario, la situación de las cuentas fiscales se encontraba en situación crítica, con elevados niveles de déficit fiscal y sin la capacidad productiva en la economía para financiar genuinamente esas deudas. En términos absolutos, la inversión pública se reducía cada vez más y tanto la infraestructura como los servicios públicos cayeron en franco deterioro, consumiéndose parte del stock de capital existente, volviéndose más importantes los costos requeridos para renovarlo, y repercutiendo fuertemente sobre la competitividad de la economía argentina en general.

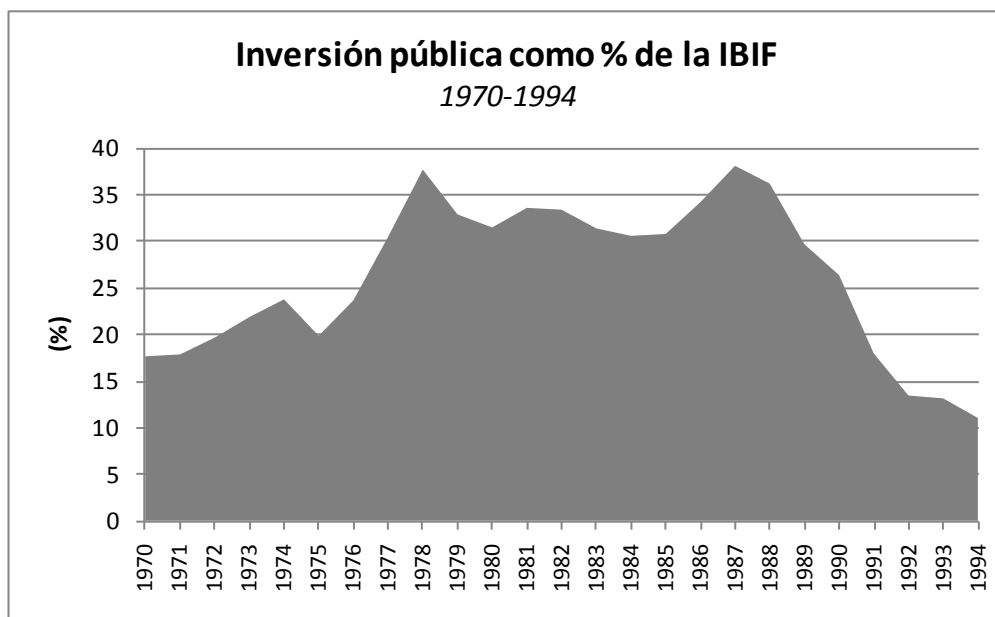


Gráfico N° 27



Fuente: Ferreres (2005)

Gráfico N° 28



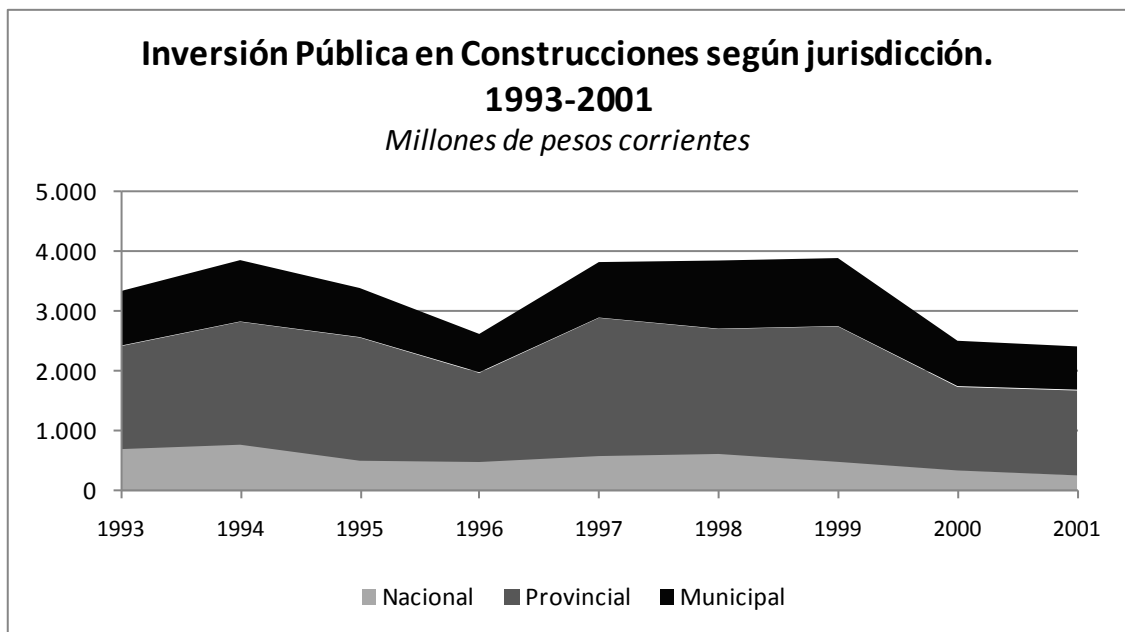
Fuente: FIEL (1996)

El proceso de privatizaciones que se inicia en la década de 1990 significó un cambio rotundo en la participación del Estado dentro de la inversión interna. El desmantelamiento de empresas públicas navieras (ELMA y Flota Fluvial); la concesión de servicios ferroviarios y del mantenimiento de algunas rutas y de algunos puertos; la construcción de autopistas mediante el sistema de pago por peaje; y la privatización de aeropuertos, actividades de saneamiento, generación de electricidad, telecomunicaciones, etc., apartaron al Estado nacional como demandante de infraestructura, asociado a la pérdida de fuentes de ingresos que el Estado padeció por la transferencia al sector privado de ciertos servicios públicos esenciales, como también a la eliminación de algunos gravámenes que terminaron por perjudicar a las arcas estatales sin un correlato en el aumento de la base imponible. Esta reforma fue acompañada por la provincialización de las inversiones en infraestructura,



argumentando la mayor capacidad de seguimiento y contralor que estas jurisdicciones poseían, como también su mayor cercanía a las necesidades a las cuales habrían de responder los servicios de infraestructura. Por ende, la ejecución y financiamiento de gran parte de la inversión pública quedaba a merced de la capacidad de gestión y financiamiento de estas unidades menores, mientras que la planificación y el control de las concesiones y servicios privatizados quedaba a cargo de un Estado nacional carente de recursos.

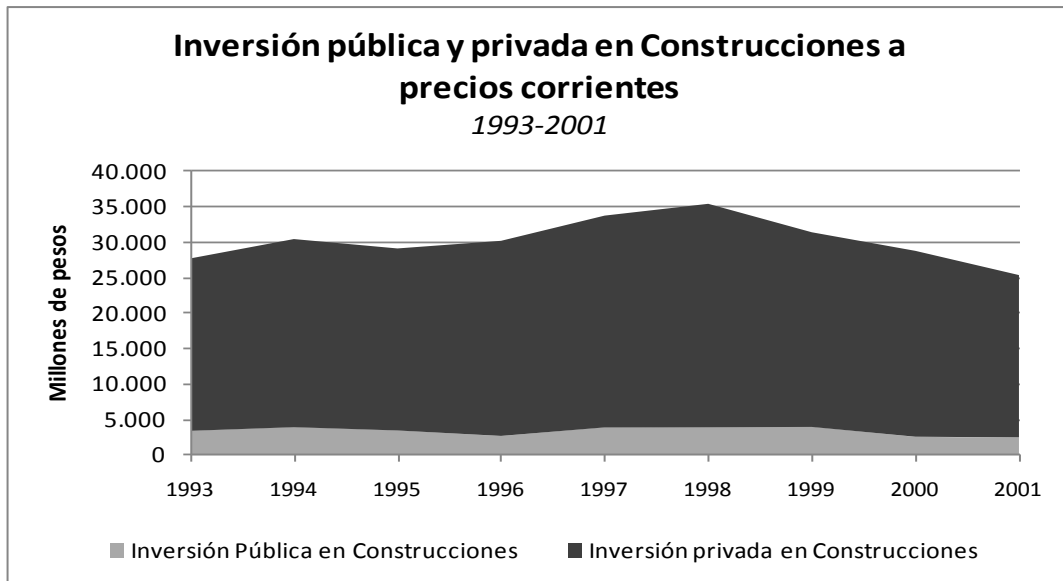
Gráfico N° 29



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

En consecuencia, los mayores esfuerzos en inversión de infraestructura quedaban en manos del sector privado y en la forma de asignar recursos del mercado. El protagonismo de la inversión privada fue claro, aunque ésta respondió al ciclo económico local, fuertemente vinculado a los avatares del mercado financiero internacional. Así, el ciclo de la inversión privada en infraestructura acusa ligeramente el “efecto Tequila” y luego se resiente severamente durante la recesión que culminara en la crisis de 2001-02, acompañando la enorme salida de capitales que sufrió la economía argentina.

Gráfico N° 30

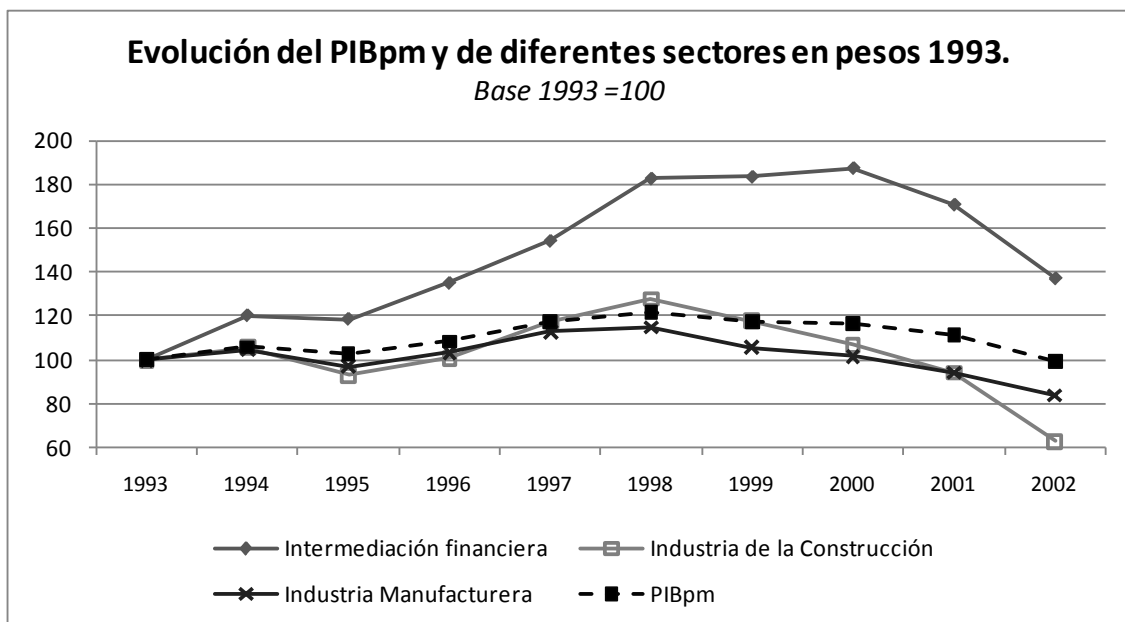


Fuente: elaboración propia en base a datos de Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Vd- La crisis del modelo neoliberal argentino

A partir de 1998 las cuentas externas argentinas comienzan a sentir resquemores ante la merma en el flujo externo de capitales por las crisis que se sucedían en el continente asiático. Por otro lado, Brasil, que había sido motor de la demanda externa de industrias argentinas, devaluaba el real y perdía poder adquisitivo para realizar importaciones a la vez que ganaba competitividad respecto a los productos argentinos, atados a un dólar en franca revaluación. La economía argentina estaba asentada, principalmente, en la evolución de estos dos factores, por lo que desde 1999, las variables internas de consumo e inversión empiezan a deteriorarse.

Gráfico N° 31



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación



La caída en los sectores de la economía real, sin embargo, fue seguida de medidas de política destinadas a reforzar los rasgos estructurales del modelo. No se alteró la paridad cambiaria, la libre movilidad de los capitales, la falta de intervención del Estado y el proceso de endeudamiento externo. Con un mercado interno completamente disminuido por el altísimo desempleo, bajos salarios reales y una fuerte carga de impuestos al consumo, la dirección política nacional decidió buscar la flexibilización del mercado laboral a los fines de aumentar la competitividad de los sectores reales por la baja en los costos salariales. La destrucción del mercado interno fue tal que para mediados del año 2000 el saldo de la balanza comercial pasó a ser positivo a razón de una caída del 20% en las importaciones comparando ese año con 1998, mientras las exportaciones se mantuvieron casi iguales.

Sin embargo, esta mejora en el saldo comercial fruto del achicamiento del poder de compra de la población no significó que la balanza de pagos se aliviara. La presión de los servicios de la deuda continuaba y aumentaba a la par de las tasas de interés internacionales, mientras la situación fiscal no daba demasiadas certezas sobre la capacidad de repago del país (FIDE, 2008).

Tabla N° 26

Evolución y composición del endeudamiento del sector público. 1991-2001

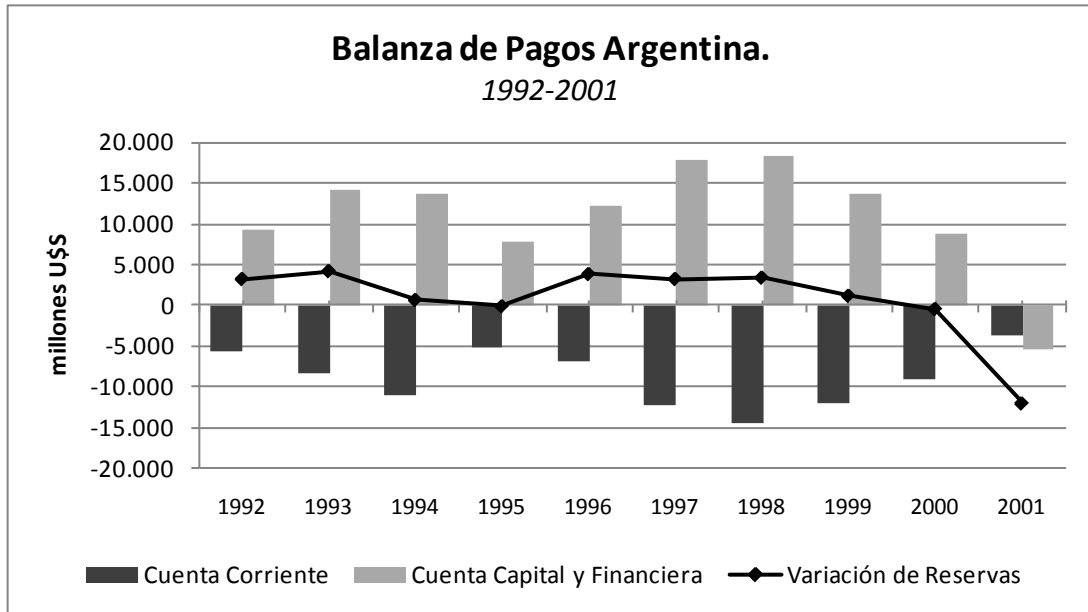
Millones de dólares

	Nuevo endeudamiento y refinanciaciones A	Pagos de la deuda externa pública				Deuda externa pública neta F = A-E
		Capital y comisiones B	Intereses C	Atrasos de capital D	Total E = B+C+D	
1991	5.321	1.128	4.068	2.313	2.883	2.438
1992	1.734	3.005	2.835	392	5.448	-3.714
1993	20.908	6.151	2.454	-11.829	20.434	474
1994	6.142	4.363	3.123	0	7.486	-1.345
1995	12.717	1.136	4.104	0	5.240	7.477
1996	15.605	6.630	4.053	0	10.684	4.921
1997	17.943	14.780	5.795	0	20.575	-2.632
1998	22.136	14.113	6.741	0	20.854	1.283
1999	25.473	14.749	8.295	0	23.044	2.429
2000	23.496	16.458	9.796	0	26.253	-2.758
2001	29.612	16.469	10.970	0	27.439	2.173
Total 91-01	181.087	98.982	62.234	-9.124	170.340	10.746

Fuente: Basualdo (2010)

Ante la ya casi inexistencia de activos públicos para transferir al sector privado, la caída en las principales variables de la demanda agregada, el incremento exponencial del riesgo país junto a una salida neta de capitales, y el sostenimiento de una paridad cambiaria que perjudicaba al entramado productivo local, se volvió palpable que el modelo neoliberal estaba agotando sus recursos.

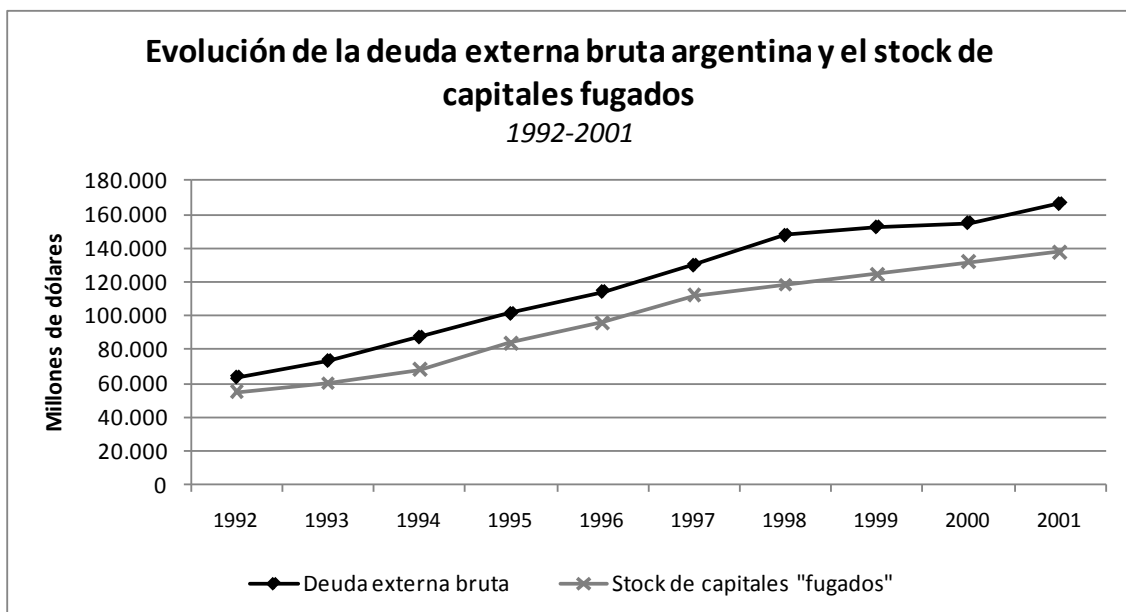
Gráfico N° 32



Fuente: Ferreres (2005)

La caída en el nivel de reservas internacionales produjo, bajo un esquema de caja de conversión, que se activaran los mecanismos procíclicos sobre la oferta monetaria, reduciéndola y dejando sin el efectivo necesario para realizar las ya escasas transacciones. Frente a este contexto, la salida de depósitos del sistema bancario durante el año 2001 se transformó en una corrida que selló el final de la convertibilidad, “corralito” mediante. La crisis se manifestaba, entonces, no sólo en carácter de externa y financiera, sino que también adoptaba la forma de una crisis económica general con muy elevados costos sociales que derivarían en una crisis política y de representación profunda.

Gráfico N° 33



Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC y Basualdo (2010)



VI- LA ETAPA POSTNEOLIBERAL

Via- *Esbozo de un nuevo modelo*

Al hablar de una etapa postneoliberal (Harvey, 2007) se pretende enfatizar las consecuencias estructurales que legó el neoliberalismo y sobre las cuales se asienta un nuevo patrón de acumulación de capital que adquiere una nueva lógica y dinámica, como también nuevos límites. Entre las estructuras más importantes sobre las cuales se desarrolla este nuevo modelo es la de una fuerte transnacionalización del aparato productivo, fruto de la creciente injerencia que el capital extranjero adquirió en la década de 1990. De hecho, éste ha sido un rasgo que se ha consolidado. Mientras en 1993 el 32% de las 500 empresas más grandes de acuerdo a sus ventas eran de propiedad extranjera, y en 1998 el 48%, en el año 2008 esta proporción alcanzaba el 68%,³⁴ ahora con mayor incidencia del capital de origen brasileño.

Sin embargo, tal vez la ruptura más importante haya sido el cambio en las formas de valorizar los excedentes, ya que la tasa de interés y las ganancias especulativas han dejado de ocupar el lugar preponderante. El fuerte crecimiento económico, luego de una severa devaluación del peso, se basó en los sectores transables, en las exportaciones de sectores primarios y en el incremento de los niveles de actividad de la industria manufacturera. Aquellos capitales de la industria que resistieron la reestructuración emergieron como los más competitivos y con mayores márgenes de rentabilidad pero, a su vez, son los de mayor vinculación a la producción y exportación de commodities (Azpiazu y Schorr, 2010).

Tabla N° 27

Composición del PIB en precios corrientes. Año 1998 y 2009

En %

	1998	2009
Agricultura, ganadería y pesca	5,3	6,9
Explotación de minas y canteras	1,4	3,4
Industria manufacturera	17,8	19,6
Electricidad, gas y agua	1,9	1,2
Construcción	5,5	5,3
Comercio	14	11,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	8,2	7,6
Intermediación financiera	3,7	5,2
Actividades inmobiliarias y empresariales	15,1	10,6
Administración Pública	5,6	6,4
Enseñanza, servicios sociales y de salud	7,4	8,5
Otros	17,8	16,1

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

³⁴ Véase INDEC (2009).



Si bien la industria ha mostrado tasas de crecimiento promedio anual en torno al 7% para el período 2002-2009 y el nivel de ocupación de ésta ha aumentado un 40% en total, su desenvolvimiento no está absuelto de contradicciones. En primer lugar, resalta la dualidad existente en su estructura: por un lado, industrias con fuerte inserción exportadora, ligadas a la explotación de recursos naturales y, por otro, industrias fuertemente deficitarias en su comercio exterior, particularmente aquellas proveedoras de bienes de capital. En definitiva, a pesar de su elevado crecimiento, la industria aún no ha podido desandar los veinticinco años de desarticulación sufrida durante la etapa neoliberal y se muestra con necesidades de financiamiento externo.

Tabla N° 28

Saldo Comercial de la industria y sus diferentes sectores. Año 2007

Millones de dólares

	Saldo Comercial
Alimentos y bebidas	17.707,2
Fabricación de coque y refinación de petróleo	2.349,0
Metales comunes	721,2
Cuero y derivados	689,2
Madera y productos de madera y corcho	87,1
Productos de tabaco	-7,8
Edición e impresión	-56,1
Confección de prendas de vestir	-77,2
Productos minerales no metálicos	-263,7
Papel y derivados	-363,6
Muebles y colchones e industrias ncp*	-509,4
Productos textiles	-520,2
Industria metalmecánica (excepto maq. y equipos)	-704,5
Productos de caucho y plástico	-710,2
Total industria	-719,2
Instrumentos médicos y de precisión	-798,6
Equipo de transporte	-941,1
Máq. de oficinam, contabilidad e informática	-1.329,3
Máq. y aparatos eléctricos	-1.663,4
Vehículos automotores, remolques y semirremolques	-1.701,3
Equipos de radio, TV y comunicaciones	-3.132,9
Sustancias y productos químicos	-4.246,2
Máquinas y equipos	-4.647,3

Fuente: Azpiazu y Schorr (2010)

Esta situación es reafirmada al analizar en forma desagregada la composición de las exportaciones totales de la Argentina. Entre los complejos de oleaginosas, el petrolero-petroquímico, el automotriz, el cerealero, el bovino, el frutihortícola y siderúrgico se reparten casi el 62% de las exportaciones totales de la Argentina; salvo el automotriz, el resto de los complejos está ligado a la explotación de recursos naturales.



Tabla N° 29

Exportaciones y participación porcentual según complejos exportadores.

Año 2009

Complejos exportadores	Total	
	Millones de dólares	%
Total general	55.669	100
Principales complejos	44.264	79,5
Complejos oleaginosos	13.963	25,1
Complejos petrolero-petroquímico	6.753	12,1
Complejo automotriz	5.979	10,7
Complejos cerealeros	3.930	7,1
Complejos de origen bovino	3.229	5,8
Complejos frutihortícolas	1.909	3,4
Complejo siderúrgico	1.701	3,1
Complejo cobre	1.191	2,1
Complejo pesquero	1.129	2,0
Complejo oro	1.040	1,9
Complejos de origen forestal	860	1,5
Complejo uva	860	1,5
Complejo aluminio	569	1,0
Complejo maní	499	0,9
Complejo tabacalero	379	0,7
Complejos de origen ovino	172	0,3
Complejos algodoneros	101	0,2
Resto exportaciones	11.405	20,5
Productos primarios	419	0,8
Manufacturas de origen agropecuario	2.580	4,6
Manufacturas de origen industrial	7.935	14,3
Combustibles y energía	471	0,8

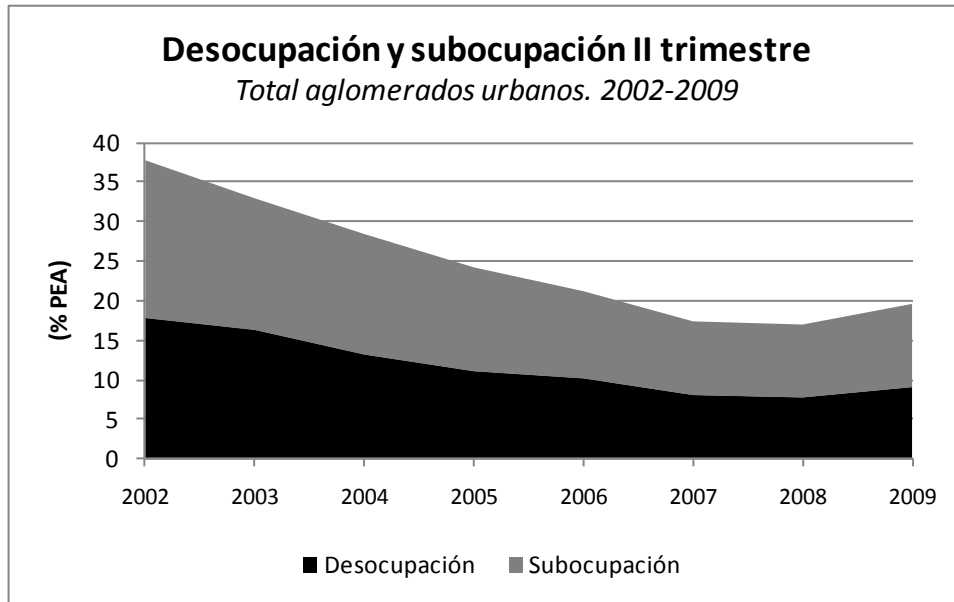
Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC

Dentro de esta dualidad, aquellas industrias más competitivas externamente gozan, de acuerdo al trabajo de Féliz (2009), con un tipo de cambio real sustancialmente superior (+46,9%) al del período 1993-1998. En contraposición, aquellas industrias con déficit externos, poco competitivas, ven disminuir sus márgenes de ganancia frente al aumento de los salarios reales que se produjo en el período de recuperación económica. Esto ha dado lugar a una puja distributiva que se ha manifestado en tasas de inflación moderadas o elevadas.

Por su parte, el Estado ha logrado mantener el equilibrio de esta heterogeneidad estructural al captar excedentes de exportación y volcarlos, entre otras cosas, a subsidiar a aquellas industrias domésticas poco competitivas, pero de suma relevancia para el mantenimiento del mercado interno. Las retenciones a las exportaciones agropecuarias y petroleras representaron el 8,8% de los ingresos de la administración nacional en 2009 y han contribuido a mantener niveles de superávit fiscal, en promedio, muy superiores a

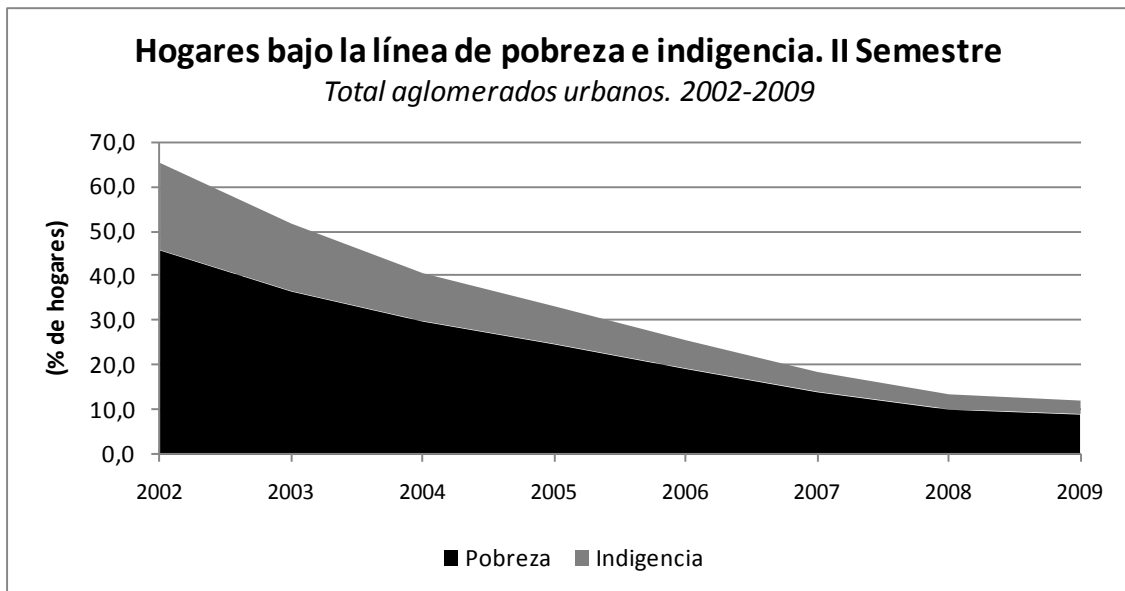
los de la década anterior. Por supuesto, este superávit fiscal ha sido también usado para encarar contundentes políticas sociales y de empleo, a partir de incrementos en el gasto público, para paliar el agudo conflicto social que estalló con la crisis de 2001-02, con notorios resultados en algunas variables.

Gráfico N° 34



Fuente: elaboración propia en base a dato del INDEC

Gráfico N° 35

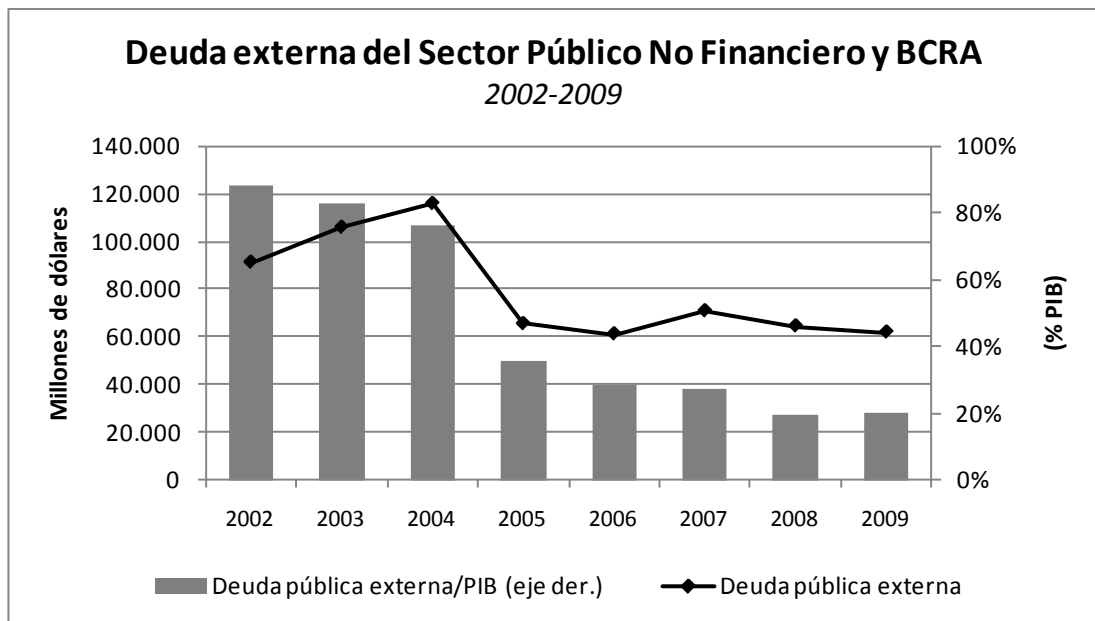


Fuente: elaboración propia en base a dato del INDEC

Pero, por otro lado, dicho superávit fiscal fue utilizado como instrumento de una política de desendeudamiento. La deuda externa pública heredada representó fuertes cargas de servicios dentro del gasto público nacional que, sumadas a la incapacidad de tomar prestado fondos en el exterior por el Estado nacional dada la cesación de pagos del año 2001, hacía insostenible la viabilidad fiscal del modelo. Por ello, se llevaron a cabo procesos de renegociación de la deuda externa con acreedores privados y se

procuró obtener los superávits primarios para poder afrontar los vencimientos requeridos. La reducción de la deuda externa no sólo obedece a estos dos mecanismos sino también al cambio en la composición de la deuda pública, al colocarse títulos públicos en manos de la ANSES -luego de la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones-, el BCRA y otros organismos públicos. Mediante todos estos instrumentos se ha logrado disminuir la incidencia de los acreedores privados en la deuda pública y se la ha marginado de la dinámica política, rompiendo un rasgo esencial de la etapa neoliberal.

Gráfico N° 36

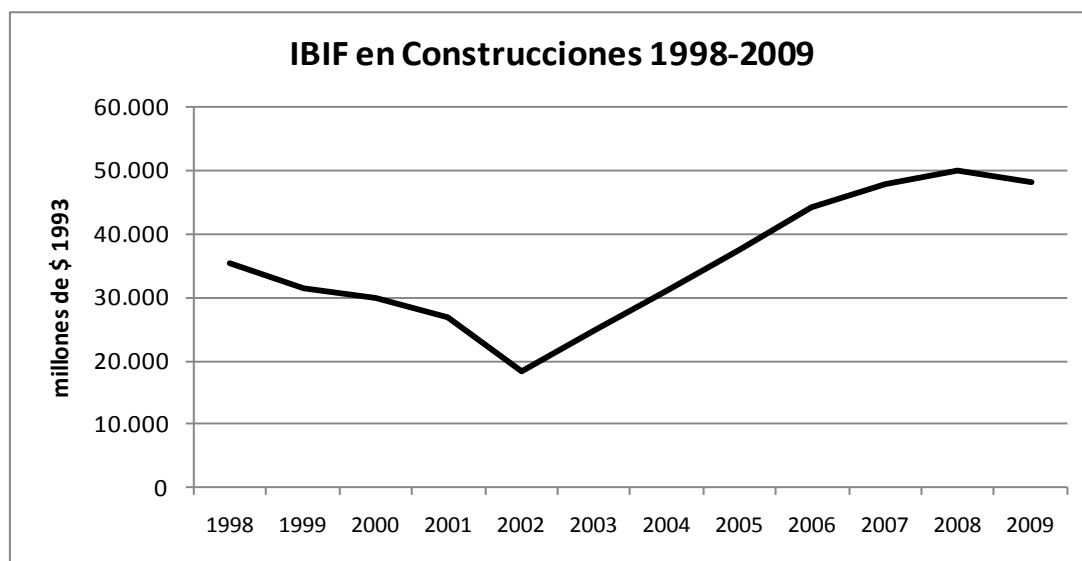


Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC

VIb- El rol de la infraestructura en la etapa postneoliberal

De la mano de la recuperación económica provino también la reversión en el ciclo de inversión a partir del año 2003, particularmente aquella destinada a la construcción de infraestructura y vivienda. El sector de la construcción fue uno de los primeros en canalizar el impulso de la reactivación ya que el consumo deprimido que antes se volcaba a bienes importados comenzó a dirigirse hacia bienes nacionales, y al estar los precios en dólares de los inmuebles rezagados, éstos fueron uno de los preferidos (Rapoport, 2010). Frente a la práctica inexistencia de crédito bancario luego de la crisis, las inversiones en edificaciones fueron posibles mediante el autofinanciamiento y la repatriación de capitales fugados ante la posibilidad de márgenes de ganancia por la recuperación de los precios.

Gráfico N° 37



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Por su parte, el Estado nacional renovó su papel en la promoción de la infraestructura. Dejó de ser un simple planificador y organismo de contralor de las inversiones para embarcarse por su propia cuenta en la ejecución de esas erogaciones. No sólo la inversión pública en construcciones incrementó su participación de un promedio de 1,2% del PIB en el período 1993-2001 a un 2,7% en el año 2006, sino que también aumentó notablemente la incidencia de los gastos del gobierno nacional, multiplicándose por 18 entre 2002 y 2006. Dado que la inversión privada en construcciones aumentó a un ritmo menor a la pública, ésta aumentó su participación sobre el total, pasando de un 8% en 2002 a un 18,3% en el año 2006.

Los primeros años de reactivación pudieron ser acompañados por un stock de infraestructura existente ocioso. Sin embargo, la continuación del proceso de crecimiento requirió de nuevas construcciones que pudieran ampliar la capacidad y sostener los niveles de actividad. Esto puede observarse en la evolución de los gastos de capital, que se intensifica notoriamente a partir del año 2005-06 (véase Gráfico N° 38). Mantener la dinámica de la inversión era completamente necesario para sostener el crecimiento a un ritmo elevado. De hecho, se produjo un incremento de la capacidad instalada debido a una inversión en infraestructura y equipo durable que alcanzó niveles muy altos respecto al PIB en relación a los parámetros históricos de la Argentina.

Sin embargo, el proceso no estuvo exento de tensiones. Un área relevante fue el sector energético donde el boom de la demanda de energía eléctrica, tanto por el lado de la industria como de los hogares, saturó la capacidad instalada. Una situación similar se vivió en el sector gasífero. No obstante eso, se encaró un plan de inversiones en el sector de generación de energía eléctrica, a la par que se han incrementado los esfuerzos económicos para diversificar la matriz energética.



En cuanto a los factores internos que facilitaron la expansión productiva deben resaltarse al menos dos. En primer lugar se encuentra la cuestión de la propiedad de la tierra, unos de los nodos centrales en el desenvolvimiento de la economía argentina a lo largo de su historia económica contemporánea. Un primer antecedente radica en la Ley de Enfiteusis de 1826, durante el gobierno de Rivadavia, que entregó enormes extensiones de tierra bajo un régimen de arrendamientos para pocos beneficiarios que luego se convertirían en propietarios. Posteriormente, la ocupación territorial se consolidaría con lo que se denominó la Campaña del Desierto del General Roca, en la década de 1870. Ésta distribuyó en pocas manos las mejores tierras de la región pampeana en base a colocación de deuda en el exterior garantizada por tierras, remates en París y Londres y a una ley de premios para los militares participantes, que fueron en su mayor parte vendidas a compañías inmobiliarias.⁶ A continuación se detalla cómo se configuró el reparto de la región pampeana luego de la Campaña:

Tabla N° 7

Propiedad de la tierra luego de la Campaña de Roca

Tipos de Propiedad (has)	Número de propietarios	%	Superficie Total (has)	%
100.000 y más	19	5,9%	3.085.000	28,4%
70.000 a 100.000	18	5,6%	1.410.000	13,0%
45.000 a 62.500	30	9,3%	1.567.000	14,4%
40.000	19	5,9%	760.000	7,0%
30.000 a 37.500	26	8,0%	815.000	7,5%
20.000 a 27.500	74	22,8%	1.527.000	14,0%
10.000 a 17.500	138	42,6%	1.705.000	15,7%
TOTAL	324	100,0%	10.869.000	100,0%

Fuente: Gaignard (1989)

Puede observarse que previo al ingreso masivo de inmigrantes extranjeros a la Argentina, la propiedad de la tierra más fértil se encontraba concentrada en un pequeño cúmulo de propietarios. Germani (1955) evidenció que en el año 1937 el 1% de la población activa rural eran grandes propietarios rurales de explotaciones con una superficie mínima de 2000has, y éstos controlaban el 70% de la superficie total. Esta desigualdad plasmada en el régimen de tenencia de la tierra en Argentina impidió la conformación de una clase de propietarios medios rurales que son aquellos con incentivos a la incorporación de tecnología que habilita los incrementos de productividad del sector. El régimen de arrendamientos, por otra parte, no otorgaba sentido a la capitalización del sector mediante inversiones fijas por parte de los arrendatarios de las tierras, ya que no podrían apropiarse de los rendimientos que éstas pudieran brindar. Como contrapartida, los latifundistas, al disponer todavía de la posibilidad de incrementar la producción por una explotación extensiva, no veían la necesidad de invertir en sus campos y dedicaban sus excedentes al consumo suntuario

⁶ Cf. Ferrer (2004), pp. 126-127.



Gráfico N° 38



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Por otra parte, el gobierno de Néstor Kirchner inició la revisión de algunos contratos de empresas de servicios públicos privatizados, terminando por recuperar algunas empresas para el Estado, como AySA, e incrementando su rol como demandante de bienes de inversión. Además, la reestatización de los fondos de jubilaciones y pensiones abrió la posibilidad para que el Estado financie inversiones en obras de infraestructura estratégicas.



VII- BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Aguar de Medeiros, C. (2010). Financial dependency and growth cycles in Latin American countries. *Journal of Post Keynesian Economics*, 31(179).
- Azpiazu, D. et al (1976). Acerca del desarrollo industrial argentino. *Desarrollo Económico*, 15(60), pp. 581-612.
- Azpiazu, D. et al (1989). *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Editorial Legasa.
- Azpiazu, D., Schorr, M. (2010). *Hecho en Argentina: industria y economía, 1976-2007*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bagú, S. (1980). *Rivadavia, prócer o mito*. Buenos Aires: El país nuevo.
- Bairoch, P. (1993). *Economics and world history*. Nueva York: Harvester.
- Ballent, A. (2008). Ingeniería y Estado: la red nacional de caminos y las obras públicas en la Argentina, 1930-1943. *História, Ciências, Saúde*, 15(3), pp. 827-847.
- Basualdo, E. (2003). Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera. *Realidad Económica*, 200, pp. 42-83.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de historia económica argentina: desde mediados del siglo XX a la actualidad*. (2ª ed.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Braun, O., Joy, L. (1968). A model of economic stagnation – A case study of the argentine economy. *The Economic Journal*, Dec. 1968, pp. 868-887
- Brenta, N., Rapoport, M. (2010). La crisis económica mundial: ¿el desenlace de 40 años de inestabilidad?
- Bunge, A. (1984). *Una nueva argentina*. Madrid: Hyspamérica ediciones.
- Canitrot, A. (1975). La experiencia populista de redistribución de ingresos. *Desarrollo Económico*, 15(59), pp. 331-351.
- _____ (1980). La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976. *Desarrollo Económico*, 19(76), pp. 453-475.
- _____ (1981). Teoría y práctica del liberalismo. Política antiinflacionaria y apertura económica en la Argentina, 1976-1981. *Desarrollo Económico*, 21(82), pp. 131-189.
- Cardoso, F. H., Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. (2ª reimp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- CEPAL (1959). *El desarrollo económico de la Argentina*. Santiago de Chile.



- _____ (1964). *El financiamiento externo de América Latina*. Nueva York: Naciones Unidas
- _____ (1986). *Desarrollo industrial y exportación de manufacturas*. Documento de trabajo N° 22.
- Chiaramonte, J.C. (1986). *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina. 1860-1880*. Buenos Aires: Hyspamérica ediciones.
- Cortés Conde, R. (1989). *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria de la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- _____ (1997). *La economía argentina en el largo plazo*. Buenos Aires: Sudamericana-Universidad de San Andrés.
- Di Tella, G., Zymelman, M. (1967). *Las etapas del desarrollo económico argentino*. Buenos Aires: Eudeba.
- Diamand, M. (1972). La estructura productiva desequilibrada argentina y el tipo de cambio. *Desarrollo Económico*, 12(45), pp. 25-47.
- Díaz Alejandro, C. (1963). A note on the impact of devaluation and the redistributive effect. *The Journal of Political Economy*, 71(6), pp. 577-580.
- _____ (2002). *Ensayos sobre la historia económica argentina*. (2ª ed.). Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Eatwell, J., Taylor, L. (2005). *Finanzas globales en riesgo. Un análisis a favor de la regulación internacional*. Buenos Aires: Cefidar-Siglo XXI.
- Fanelli, J.M. y Frenkel, R. (1989). *Desequilibrios, política de estabilización e hiperinflación en Argentina*. Buenos Aires: CEDES.
- Félix, M. (2009). Crisis cambiaria en Argentina. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 40 (158), pp. 185-213.
- Ferrer, A. (2004). *La economía argentina. Desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Ferreres, O. (2005). *Dos siglos de economía argentina (1810-2004)*. Buenos Aires: Fundación Norte y Sur.
- FIDE (1982). *Coyuntura y Desarrollo*, 48, Agosto.
- _____ (1983). *Coyuntura y Desarrollo*, 63, Noviembre.
- _____ (2008). *Coyuntura y Desarrollo*, 321.
- FIEL (1996). *La programación de la inversión pública en la Argentina*. Buenos Aires: FIEL.
- Fiszbein, M. (s/d). *Crecimiento desbalanceado y estructura productiva desequilibrada en Argentina (1945-1976)*.



- Fodor, J., O'Connell, A. (1973). La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX. *Desarrollo Económico*, 13(49), pp. 3-65.
- Ford, A. G. (2009). Las inversiones británicas y el desarrollo de la economía argentina, 1880-1914. En D. Rock (comp.), *Argentina en el siglo veinte: economía y desarrollo político desde la élite conservadora a Perón-Perón*. (pp. 33-64). San Isidro: Lenguaje Claro Editora.
- Frigerio, R. (1983). *Crecimiento económico y democracia*. (2ª ed.). Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Gaignard, R. (1989). *La pampa argentina*. Buenos Aires: Ediciones Solar.
- Gerchunoff, P., Llach, L. (2007). *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Germani, G. (1955). *Estructura social de la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Giberti, H.C.E. (1970). *Historia Económica de la Ganadería Argentina*. Buenos Aires: Solar/Hachette.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hobsbawm, E. J. (1998). *Industria e imperio. Una historia económica de Gran Bretaña desde 1750*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- INDEC (1975). *La Población de Argentina*. Buenos Aires.
- _____ (2009). *Encuesta Nacional a Grandes Empresas*. Buenos Aires.
- Lascano, M. (1973). *Crisis de la política económica argentina*. Buenos Aires: (s/d).
- Maddison, A. (1992). *La economía mundial en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP) (1962). *Transportes Argentinos. Plan de Largo Alcance*. (Informe y apéndices I a VIII). Buenos Aires.
- Murmis, M., Portantiero, J.C. (2006). *Estudios sobre los orígenes del Peronismo*. (1ª reimp.). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Ortiz, R. M. (1987). *Historia económica de la Argentina*. (6ª ed.). Buenos Aires: Editorial Plus Ultra.
- Pereyra, H. J. (1978). Pinedo y el Plan Económico de 1940. *Todo es Historia*, 131, pp. 7-28.
- Prebisch, R. (1921). Anotaciones sobre nuestro medio circulante. A propósito del último libro del doctor Norberto Piñero, en Raúl Prebisch (1991) *Obras 1919-1948*, Vol. I, pp. 93-175 Buenos Aires: Fundación Raúl Prebisch.
- _____ (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), pp. 479-502.



- Rapoport, M. (1988). El triángulo argentino. Las relaciones económicas con los Estados Unidos y Gran Bretaña, 1914-1943, en Rapoport, M. (comp.), *Economía e historia. Contribuciones a la historia económica argentina*. Buenos Aires.
- _____ (2010). *Las políticas económicas de la Argentina. Una breve historia*. Buenos Aires: Booket.
- Rapoport, M. y colaboradores (2003). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. (2ª ed.). Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Romero, J.L. (2009). *Breve historia de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Romero, L.A. (1980). *Las economías del interior*. Buenos Aires: El país nuevo.
- Schvarzer, J. (1986). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Villanueva, J. (1972). El origen de la industrialización argentina. *Desarrollo Económico*, 12(47), pp. 451-476.
- Vitelli, G. (1990). *Las lógicas de la economía argentina. Inflación y crecimiento*. Buenos Aires: Prendergast Editores.
- _____ (1999). *Los dos siglos de la Argentina. Historia económica comparada*. Buenos Aires: Prendergast Editores.
- Weil, F. J. (1944). *Argentine Riddle*. New York: The John Day Company.